# STEWARDSHIP AND PUBLIC SERVICE

A Discussion Paper Prepared for

The Public Service Commission of Canada

Jim Armstrong

James L. Armstrong & Associates, Inc.

March 31, 1997

# Contents

**Introduction—Stewardship and Public Service Issues** ...*3*

**The Seductive Power of Technique and Strategy** ...*6*

- Technique and strategy—market driven reform
- The public interest—a neglected purpose
- A hybrid system
- Foundations of parliamentary democracy

**Stewardship—a Forgotten Tradition** ...*17*

- Where it came from and what it means
- The dawn of a renewed paradigm

**Implications of Stewardship—Commitment to Higher-order Tasks** ...*27*

- Improving central minds and deepening policy reflection
- Involvement-oriented approach
- Building adaptive and generative learning organizations

**The Tie that Binds—Institution Building** ...*38*

**Bibliography** ...*41*

102-01338/

# Introduction—Stewardship and Public Service Issues

Our discussion about stewardship and public service begins with a critique of market based reforms that have profoundly reshaped the public service world-wide during the past two decades. While it is maintained that these reforms were necessary and have resulted in many positive outcomes, the central argument is that the market theory upon which they are built is not robust enough to embrace the full range of public sector activities such as governance and guarding public interest. Stewardship is presented as an alternative model that bridges market approaches, primarily applicable to transactional services, and broader public sector responsibilities. As we will see, stewardship is a very old idea that is being rediscovered in many quarters. Unlike the long parade of solutions—reengineering, program based budgeting, empowerment, delayering and countless others—that have been tried and quickly abandoned, stewardship is not a technique or strategy that can be immediately applied, nor is it suggested that it is a remedy for all ailments. Rather, it is a way of doing things that provides a compass rather than prescribes a route.

Like the market approach, stewardship can address efficiency issues. However, it goes beyond self-interest and, more importantly, provides the conditions for governance stability over a long period, something that the market model does not do. In other words, stewardship provides a synthesis for the conflict between market efficiency and the
cumbersome and costly task of maintaining the stability essential to public interest systems of governance.

The principle purpose of this discussion is to explain why an alternative to market theory is essential to the public service and to examine stewardship and its broader implications. In offering stewardship as an alternative to the shallowness of market theory a number of other important issues are revealed. These issues demand to be addressed whether or not we pursue the notions of stewardship. However, because they are beyond the scope of this discussion paper, these issues will only be mentioned in passing.

The first issue that arises is what we mean by *the public service*. In the following discussion, we purposefully use the term in a broad context to include everyone dedicated to delivering work and service in the pursuit of the public interest and common good. As the public sector changes in composition with ever more interesting ways of delivering services traditionally provided by governments, and as partnerships and collaborations between levels of government and other sectors develop to do this work, the public service needs to be redefined. Should the public service refer only to those under the Public Service Employment Act? Perhaps in the end it will include a small core of people managing contracts, enforcing standards, and advising on policy. On the other hand, the term public service may include a much larger and more loosely organized collection of individuals providing services in numerous types of community organizations, virtual companies, agencies, partnerships and contract arrangements. The question then becomes whether or not these people need to embrace the same ethical standards and public service values as traditional public servants, how they are to be tutored, led, managed, motivated and so forth.

The second issue is how the apparent conflict between the market and public interest approaches can be resolved. Jane Jacobs' *Systems of Survival*, and John Ralston Saul's *The Unconscious Civilization* present two substantial critiques of the introduction of market forces and corporatization into the public sector. Their concerns must be thoughtfully addressed by any public service claiming to be serious about public interest. Other issues emerging from the discussion include:

- The importance of deepening policy reflection and the continuing validity of the public service's role as expert policy advisors.
- Can a permanent professional public service, a traditional foundation of parliamentary democracy, be replaced by other means and if so, what assurances need to be put in place to avoid a public service acting in a self interested manner?
- Do societal, ethical, demographic trends take us in a direction so far away from selflessly safeguarding public interest that the idea has become untenable, or outdated?
- The public service must be flexible and at the same time provide long-term stability. This requires continuously learning and adapting, which indicates that more needs to be understood about learning organizations and how they can be nurtured within the public service.

These emerging issues provide us with a set of beacons that point toward the central issue of this discussion—that is finding an approach to governance that balances the capacity to sustain, the public interest, the common good, order in society, and the degree of stability required to sustain the institutions of governance for long term survival while allowing flexibility to bend to the will of people through serving successive governments, in a cost efficient, effective manner with the level of service the public demands. The stewardship approach addresses this issue, but before exploring what stewardship is, we must first develop the case for moving beyond market theory.

# The Seductive Power of Technique and Strategy

## *Technique and strategy—market driven reform*

During the past two decades, around the world, public sector reforms have been sparked by fiscal crisis. They had at their core managerialism and private sector emulation. In virtually every country, slaying the fiscal beast has meant reducing the influence of the public sector and weakening its principles in favour of market techniques and methodologies, be they privatization, commercialization, downsizing, rightsizing, de-regulation, quality management, reengineering, devolution, delegation, decentralisation, alternative service delivery, or a host of others.

These reforms, some more successful than others, represent experiments in public sector management of unpresedented breadth and intensity, and offer rich experiential learning. Accounts of these comprehensive experiments are numerous and we do not intend to go into them here. However, reform was necessary and many of the improvements brought about have left lasting and beneficial effects. For example, the state is no longer considered to be the sole provider of public services, which opens the door to more collaborative, inter-jurisdictional partnerships and to services integrated around citizens' needs rather than those of the bureaucracy. The fiscal responsibility and discipline of reform has also taught the public sector that it is indeed possible to provide improved services with less money. In addition, managerial reforms had the effect of improving managerial accountability, placing greater demands on public servants as to the success or failure of government programs that have become more transparent and open to greater exposure. Many previously closely managed public program areas are now open for public scrutiny with clear and published objectives, goals, framework documents,

responsibility relationships, performance standards and outcomes. In short, great strides have been made in numerous areas of public sector management.

Reforms have created a multitude of forms of work undertaken in the public interest. This flexibility models what businesses do. However, these reforms have been directed at only a fraction of what government is all about. Managerialists like Donald Kettl compare governments' activities to those of the giant shoe manufacturer Nike. They begin and end their analyses with a market model. It should go without saying that much of the work of government is very much unlike manufacturing shoes. In fact, one could argue that there are three, somewhat overlapping, levels of responsibility and activity provided by various parts of the public sector and public servants:

- The first, *governance*, includes the higher-order tasks of providing policy advice, guarding the public interest, building relationships and providing critical assistance in developing grand designs for society and nations. From this point of view, the primary role of the public service is to ensure a capacity to develop policy, forecast and anticipate future trends, react to rapidly changing global and local conditions, build partnerships and relationships, be creative, challenge the status quo, and be self-critical.
- The second is *public sector leadership and management*. This level includes the roles and responsibilities for orienting the vast workforce of the public service in meaningful and effective directions, complete with knitting together and passing on core underlying values. Public service leaders (politicians, senior bureaucrats, heads of agencies, etc.) carry the additional mantel of providing and nurturing the environment within which the overall public service can best serve citizens—organization building, learning and organisational memory, and ensuring fairness, equity and due process illustrate this second cluster of activities. The first two levels of responsibility—governance and leadership—call for the public service to provide a sense of purpose, legitimacy, values and an ability to look outward. In addition, these two levels of responsibility charge the government, through

the public service, with building and maintaining the institutional infrastructure necessary to perform these functions.

- The third level, *delivery of public services,* centres on delivery technique and strategy including alternative forms of delivery, output measurements, controls, structure, contracting, delivery practices and so forth. In this realm of responsibility, the role of the public service is to improve services, reduce costs, develop service standards, systems and structures, and ensure higher levels of personal responsibility for service delivery throughout its workforce.

The delivery of public services is an important facet of public interest. It has been well served during recent years, but has tended to address the balancing of public interest issues relatively single-mindedly. A strong argument can be made that market driven reforms have touched mainly the third level, barely influencing the second area and totally ignoring governance and higher-order tasks. In short, reform has focused on technique and strategy without attention to the impact on or question of public interest. Indeed, governments everywhere are changing in many positive ways. The changes have been so rapid and demanding that they have not yet fully analyzed the public interest in new and emerging forms of governance, fragmentation of institutions and services and other related risks. Hence, designed for the private sector, reforms fixed private sector problems. While they have resulted in marked improvements in public sector management, they may be bound for disaster if they continue much further in the same one-dimensional direction. To take full advantage of the progress accomplished, we need to go the rest of the way and work on the foundation element that has been left out: work on the raison d'être of the public service and reconcile it with recent reforms.

To substantiate this overemphasis on technique and strategy, one needs only examine the literature on government reform and transformation. The OECD's *Governance in Transition* (1995), for example, focuses on the devolution of authority, performance, control and accountability, competition, service, improving human resource management, optimising information technology, improving regulations, and implementation strategies, to the exclusion of questions of how these have affected the public interest.

The OECD is not alone, other research has also focused on technique and strategy and paid only lip service to the public interest or the underlying purposes of the public service. With few exceptions (Peter Aucoin being one of them), questions of public interest have given way to those of politics, case interpretations, delivery alternatives, technique and strategy. Countries themselves have focused consciously and consistently on technique and strategy rather than on their role of protecting the public interest. Reform in the United Kingdom for example, was guided by the three *E's*: efficiency, effectiveness and economy.

## *The public interest—a neglected purpose*

For two decades, reform technique and strategy, for many legitimate reasons, have collectively consumed the full attention and energy of governments and the public service. This intense refocusing might have been called for to counteract the euphoric, perhaps numbing and narcissistic, effect of long years of fiscal growth and rapid organisational expansion. There is nothing inherently wrong with wanting better government that costs less and this aim should be part of the public service's DNA imprint. However, the frenzied quest for cost-effectiveness and efficiency, coupled with an excessive focus on transactional service, has left little time and energy for:

- a thoughtful analysis and discussion about the long term protection of the public interest with particular attention to governance, and,
- consideration of the rationale for the existence of public institutions, which, during the market reforms, was too readily overlooked.

When reviewing the international wave of government reform, it becomes clear that traditional public service institutions have been limited in influence and downsized with little consideration for implications. Recent reforms have captured the minds and seduced the sensibilities of public servants until they are on the verge of becoming technologists, as opposed to guardians of the public interest—technologists who routinely put rules before values, and place techniques and strategies over purpose.

## *A hybrid system*

We have grafted principles and approaches taken from a system that has evolved over centuries to respond to the needs of a market and trading system onto public institutions designed to guard and nourish the public interest. Reforms have left us with a questionable hybrid. Following the market model to its ultimate conclusion, the dynamics at play can and frequently do lead to business failure. While needing to be flexible and have the ability to self-renew, essential features of public institutions are steadfastness to the public interest, stability and longevity through societal and governmental change. The market model does not require this longevity and stability. Table 1 illustrates the longevity typical of large successful North American corporations. It almost goes without saying that neither government, nor the people it serves would be envious of these survival rates. Corporations are created to increase shareholders profits. Governments and government institutions have largely been conceived to provide stability and social order.

**Table 1**

**Survival Rates of Major Private Corporations**
*(adapted from Paul Nystrom and William Starbuck, 1984)*

| Ages in Years | % Surviving to Various Ages |
|---|---|
| 5 | 38 |
| 10 | 21 |
| 15 | 14 |
| 20 | 10 |
| 25 | 7 |
| 50 | 2 |
| 75 | 1 |
| 100 | 0.5 |

While the market driven improvements were undoubtedly necessary, especially in the context of the current service culture and fiscal pressure, much remains to be done to integrate the two value systems and create a public service able to deliver the efficient and cost-effective services expected by citizens while fulfilling its higher-order role.

As shown in Table 2, there are clear and unambiguous areas of responsibility that both the market and the public service approach cannot accomplish. Demonstrated here is the fact that neither approach is free of problems and that both systems are essential to societal functioning and well being. The purpose is to work toward a resolution by illustrating why one approach, considered in isolation of the other, is simplistic and unworkable, to find the mechanism through which interrelationships between the two systems are possible, and thereby to restore confidence in the public interest guardian role.

**Table 2**

**Problem Areas with the Two Approaches**

| Market Approach | Public Interest Approach |
|---|---|
| • unable to deal with major national, multi-national or international events<br>• unable to guarantee fairness or equity<br>• unable to guarantee accountability<br>• could not enforce agreements or contracts<br>• unable to incorporate the big picture<br>• difficulty taking long term perspective<br>• cannot provide economic and legal, health, safety infrastructure | • difficulty dealing quickly and effectively with exceptional and new situations<br>• could not produce wealth<br>• cumbersome<br>• power and service are only rewards<br>• difficulty learning<br>• lacks skills and attributes to use outside resources, partner, collaborate on a significant scale |

Table 3, adapted from the work of Jane Jacobs, shows that the concepts, values and language describing and defining the market approach are generally in contrast with those of the public sector. There are few fully contradictory one-to-one oppositions but the list gives the idea that there are many questions arising from the mixture of the two approaches, among which:

- How can the dilemma between the necessary freedom and flexibility—a deputy minister's need to operate efficiently and the central control needed to ensure merit and non-partisanship—be reconciled?

**Table 3**

**Characteristics of the Two Conflicting Systems**
*(adapted from Jane Jacobs, Systems of Survival, 1994)*

| Guardian Sector | Market Sector |
|---|---|
| • non-partisanship | • political responsiveness |
| • broad conceptual capacity—big picture | • ad hoc—focused, limited view |
| • discipline | • propensity to disagree |
| • obedience | • tell truth to power |
| • loyalty | • efficiency |
| • control | • empowerment |
| • rule bound | • delegation |
| | • convenience |
| • rigid | • flexible |
| • formal accountability frameworks | • informal, voluntary agreements |
| | • respect for agreements and contracts |
| • avoidance of mistakes | • error tolerance |
| • hierarchical | • fragmentation |
| • centralised | • collaboration |
| • shared, dispersed responsibility | • partnership |
| • public service anonymity | • clear ownership |
| | • shared risks and benefits |
| • no shared benefits | • strong profit motive |
| • tradition | • inventiveness |
| | • novelty |
| | • learning |
| • strong service culture | • experimentation |
| • exclusiveness, elitism | • openness |
| • monopoly | • competition |
| • collective | • individualistic |
| • universality | • unique cases easily accommodated |
| • fairness and equity across the board | |
| • institutional culture—internally focused, emphasises stability, control and management of hierarchy | • market culture—externally focused, emphasises output, production, efficiency and goal clarity |

- How can a fragmented public service have enough influence to effectively guard the public interest? Globally, recent reform initiatives have fragmented the public sector into ever smaller units delivering service in many non-traditional ways through communities, individuals, business, and non-governmental organizations. These initiatives are gaining momentum as more attention is being given to alternative service delivery mechanisms.
- How can the public service fulfill its traditional mandate of stewardship of the public interest and professional support of government while being dispersed and fragmented?

- If the public service continues to be subservient to technique and strategy, how will society be reassured that the governance and leadership dimensions of the public interest are being taken care of and what are the appropriate mechanisms for providing this required reassurance? Most importantly, how does the public, the citizens served by the public service, view this issue? Over four in five citizens interviewed over the past three years feel that governments have lost sight of the needs of average Canadians, only 18% of the population believes that the public interest is considered when the government makes decisions, and 83% believe that politicians and business leaders seem to take care of themselves and their friends on the backs of average citizens (Ekos, 1997).
- How can the public service broaden its role in fostering and stewarding the public interest?

The dichotomy between control and efficiency is as present in the literature as it is in the minds of public sector managers.

> *Excessive controls can disrupt consistent administration and produce inequities. Excessive controls multiply requirements for review of proposed actions, increase red tape, and delay action. So much energy can be spent attempting to control administrative activities, in fact, that little time or money is left to do the job at hand. Excessive controls, therefore, may dull administration's responsiveness to its public (Fesler and Kettl, cited in Anechirico and Jacobs, 1994, pg. 471).*

Further, there is an inherent contradiction between accountability on one hand, and collaboration and partnerships (horizontality) to more effectively serve citizens on the other hand, as collaborative arrangements require strong accountability frameworks and clear lines of accountability for the many other people and organisations who will deliver public services and this leads to more, rather than less, *stove-piping*. Similarly, there is conflict between being responsive to political direction and preserving the public service's non-partisan integrity, just as there is between empowerment and the command and control systems necessary to back up the principle of ministerial responsibility. In addition, the dilemma between being subservient and telling truth to power needs to be resolved.

> *The politics-administration dichotomy assumes a public service with an obligation to render advice that addresses the merits of government policy*

> *preferences or proposals against the broader public interest, whether requested or not: it must fearlessly "speak truth to power"* (Aucoin, 1995).

In her analysis of the two systems, Jane Jacobs contends that the combination of the two systems unavoidably results in corruption and chaos (*Systems of Survival*, 1994). However, we are not in a position to yield to her apocalyptic warning as neither the principles instilled in the public service by recent market inspired reforms nor those of the traditional public service can be done away with. It is not likely that reform and the direction it is taking will stop for some time, nor should it. It is just as unlikely that the public will easily abandon the foundation of our democratic parliamentary system and the institutions designed to protect and enhance the public interest. Further, it is now clear that both systems are necessary and that neither can address all of society's needs alone. Therefore, we are left with the unavoidable task of resolving the serious dilemmas we are faced with. An examination of the foundations of parliamentary democracy might help us get a clearer sense of which public service core functions need re-emphasised and re-balanced and how it can be done while benefiting from the gains made by recent reforms.

## *Foundations of parliamentary democracy*

Peter Aucoin, in *The New Public Management—Canada in Comparative Perspective* (1995), defines the Westminster model of government as:

> *...predicated on two assumptions that co-exist in a constant state of tension. The first is that responsible government is best secured through the dynamics of party politics in order that government, including the state bureaucracy, be subject to democratic control...The second is that good government is best secured through a professional, non-partisan public service...that serves government but nevertheless is staffed and managed as an institution independent of party politics. There is no evidence to indicate that good government can be established and maintained without a professional public service underpinning a democratic political system.*

Aucoin further draws our attention to the fact that:

> *securing good government in the Westminster system has entailed the*

> ***acceptance of the idea of a public service staffed on the basis of merit. This non partisan approach to staffing rests upon the assumption that an independently staffed, and thereby neutral, public service is superior to a public service staffed on a partisan basis. This approach has led to the conception of the public service as a "service," and not merely "a collection of jobholders".***

The public service must be subordinate to and separate from government and ministers. This separation is seen most clearly in the staffing process. In no Westminster system has this principle been abandoned. An explicit political commitment reaffirming the value of a professional, nonpartisan public service is required to reinforce this cornerstone of our democratic system. Of course, in obtaining this commitment, the public must show impeccable integrity, abide by stringent demonstrable merit and competence guidelines, and avoid bureaucratic abuses of power. It must be remembered that bureaucratic patronage can be as widespread and damaging as political patronage.

Our system of parliamentary democracy needs permanent public institutions that provide:

- continuity through changes in government
- an objective, politically neutral sounding board for Ministers
- assistance and advice independent from partisan politics, interest groups, affiliated think tanks and sectors pursuing individual and corporate interests
- a repository of knowledge and experience on public service delivery and policy
- personal and institutional commitment to serve over the long term.

With emerging forms of governance and the multiplicity of new service arrangements, the question becomes how much of the public service, broadly defined, must have these characteristics? While this important question is beyond the scope of this discussion, it needs detailed attention.

To be sure, there are other explanations of Canada's particular form of parliamentary democracy. For example, public choice theorists argue that the public sector itself is a self-interested and influential player in our pluralistic system. Further, scholars like Ken Rasmussen (1994) maintain that patronage has always been central to our Canadian

system and that a professional ethic emerged in the senior civil service that *centered on the primary obligation to service society as a whole, rather than any particular group in it. This ethic,* Rasmussen observes, *allowed professionals to see themselves above the main economic battles, both privileged observers and benevolent neutrals.* The *country* was put above all other considerations, particularly party concerns. Early reforms and civil service autonomy were fueled by a desire to separate politics and administration. For example, J. L. McDougal, the Auditor General, testified to the 1892 Hague Commission that:

> *the continuance of the notion that the management of public business is the management of what belongs to the Government of the day and not to all the taxpayers of the country is the biggest defect in the civil service...the first step in creating a public service operating in the public interest was to increase the amount of deputy control; in fact,...the deputy should have absolute control of every man in the department.*

Rasmussen (1994) continues: *A fearless and independent deputy was the first major step towards the ultimate goal of a fearless and independent civil service capable of working towards the public interest.* Ultimately, for this scholar, it was the public sector, reforming itself for its own benefit, that laid the foundation of our version of the Westminster system. Through gaining collective bargaining rights and building considerable institutional influence and power, the civil service became more than an efficient instrument to carry out the decisions of Parliament. An administrative elitism was spawned. There was, during the 1930's, a growing recognition that the civil service, as experts, *must serve the broader national interest as opposed to the narrow party interest.*

This tendency led to a remarkable increase in civil service influence as public interest groups began lobbying bureaucrats as much as or more than politicians. By the 1960's, the so-called *golden years:*

> *Armed with rights, protected by an armory of bureaucratic watchdog agencies, and courted by influential interest groups, the public service began to be seen as a powerful institution fully capable of bargaining in its own interests without reference to any mythical public interest or service ethic* (Rasmussen 1994b).

To be sure, these trends brought the public service, in Canada and elsewhere, into conflict with its superiors. The propensity Rasmussen describes is at the heart of the global

reforms we have seen during the past two decades. However, as pointed out earlier, these reforms have focused on techniques and strategies at the level of organizational units and individual employees and, as Savoie (1994) notices, away from the public service as an institution. A large part of the thrust of contemporary reforms has been to minimize the role of government in general and the public service specifically. This ambition has been achieved in most Westminster systems (Armstrong, 1997). That being said, we could accept the public choice view and the foundations for it, as laid out by Rasmussen, yet, still be left with the same gnawing void. The raison d'être of public service institutions has remained untouched by public choice theory, managerialism, and market driven reforms. Furthermore, public choice interpretations are based on the belief that individual action is motivated by self rather than collective-interest. This view holds no better in the public sector than it does in the private sector as we will see when we explore contemporary research on stewardship.

# Stewardship—a Forgotten Tradition

After examining reform and considering its sweeping impact in implanting private sector principles in public sector systems, the resultant conflicts and dilemmas, and after examining the fundamental role of the public service, it is now clear that a broader concept or approach to the public service is urgently required as the market approach is not robust or encompassing enough. An alternative concept is found in the notion of stewardship.

## *Where it came from and what it means*

Today, the term *stewardship* is most commonly used in the fields of environmental protection, stemming from overseers of estates—a sense of care-taking for a greater good for future generations—and in religious institutions—where their congregations are

stewards (caretakers) of God's creations. Other uses of the word steward are numerous and include:

- a paid manager of an other persons property, finances or affairs
- a purveyor of provisions
- an official who supervises or helps to manage an event
- one in charge of other servants
- a waiter on ship or aircraft
- a judicial officer at a university and
- a representative of a group of fellow workers—shop steward.

These current wide-flung uses of the words steward or stewardship hint at a very rich depth of meaning and tradition. Not surprisingly, we find the term at the very beginning of Judeo-Christian thought with the Old Testament commandment (*Genesis 1:26-28*) which gives men dominion over the earth. This is interpreted as a divine charge to take care of and to protect, not to rule. Some claim this to be God's first commandment of men—to steward creation (Kearns, 1996). The theme of stewardship continues throughout the Old Testament and is found at the centre of several New Testament parables. Instructive for our discussion are two examples, the first is the story of Joseph and the second, the parable of the talents.

The Old Testament tells the story of Joseph, the detested younger son, sold by his brothers into slavery, who later became Potiphar's successful and revered steward before becoming the Pharaoh's steward and the saviour and guardian of all Egypt. Joseph's story offers many rich lessons about stewardship. First, stewards are servants, not masters. They manage the assets and affairs of their master without owning them. When this distinction becomes confused, the stewardship role breaks down. Similarly, when public servants in parliamentary democracies, stewards on behalf of citizens and servants of parliament, become seduced by wealth or power, or ambiguous about their relationship to citizens and parliament, the system falters and even fails. Joseph's most important assets were his intelligence, discretion, integrity, compassion and foresight. His skills in managing the affairs of both Potiphar and the Pharaoh were second to none:

> *And Pharaoh said to his servants, Can we find such a one as Joseph...? And Pharaoh said to Joseph, ..., there is none so descreet and wise as you are: you shall be over my house, and according to your word shall all my people be ruled: only in the throne will I be greater than you (Genesis 41.38-40).*

Joseph's other important asset was his ability to anticipate future trends and develop grand plans. He helped the Pharaoh strategize and plan through seven good years to prepare carefully for a sharp downturn in the economy. Thanks to his advice and expertise, Egypt continued to do well while neighbouring nations experienced severe economic hardship. Another important lesson about stewardship in this story is the original clash between the self-centredness of his brothers and his own bent toward stewardship. The brothers were intent on personally profiting from his demise and building their own fortunes, whereas Joseph was intent on learning what he could from his experiences as a servant to Potiphar, a prisoner, or an advisor to the Pharaoh. Indeed, Joseph became fully self-actualised, a theme we will pick up later in the discussion.

The New Testament's parable of the three servants expands on the stewardship theme. A master divided up his goods among three servants who were to care for them while he went on a long journey. Two servants nurtured the goods and made them multiply while the third, out of fear, buried them in the ground. When the master returned, he praised the first two servants and severely chastised the third for being wicked and slothful before banishing him. The assets left to the servants are, as parables go, symbolic rather than real. The moral is clear and simple enough: when you are entrusted with something, you have a duty and obligation to improve upon it however possible. Indeed, it is self-centred and wicked to hide it for fear of loss or to do nothing because of the lack of possibility for personal gain.

The concept of ecological stewardship flowed directly from the Judeo-Christian tradition. Today, there are thousands of organisations whose principal purpose is to provide stewardship for the environment. These range from individuals managing their farms as stewards for future generations to governments adopting stewardship strategies in order to protect the environment. These stewardship strategies include the building of a number of relationships, partnerships and collaborations that self-manage and self-regulate a number of important aspects of environmental management.

There are numerous references to stewardship throughout English literature, all of which contribute to our collective notions about stewardship and help to tie the concept more closely with the management of lands and nations. It has been postulated that all Shakespeare's history plays are about stewardship, in that they are about kingdoms and their stewards. Richard, Henry and the rest are all God's anointed representatives on earth. Monarchies and stewardship, and their parameters, were hot topics in these plays: were individuals suitable for stewardship roles? What was in the public interest? What was good for the organisation or nation? (Coughlin, 1997)

Stewardship can be traced throughout the history of literature, spreading to the ecological movement, and the management of the affairs of religious organizations, and only recently to modern management and leadership. The 1990's are seeing the emergence of this notion of stewardship in management literature offering a promising alternative to market theory. This rediscovered conception reinstates meaning and expression to the role of the public service.

## *The dawn of a renewed paradigm*

Within the past year or two, a new stewardship theory of management has sprung up, with little reference to historical roots, fully formed, as if from the thigh of Dionysos. Peter Block, in his recent book *Stewardship—Choosing Service Over Self-interest* (1993), has been instrumental in the re-emergence of the stewardship concept. Although lacking rigour and coherence, his book stimulates thinking and is an important first step in examining stewardship as an alternative approach to market models. Block's definition of stewardship provides us with a useful starting point:

> ***Stewardship is defined as the willingness to be accountable for the well-being of the larger organisation by operating in service, rather than in control, of those around us. Stated simply, it is accountability without control or compliance.***
>
> ***Stewardship maintains accountability for keeping things under control, but does not centralise the power or the point of action. As soon as you centralise the point of action at a higher level, you take away real***

> *ownership and responsibility from those closest to the work. Having a group of people whose job is to watch and monitor steal accountability and responsibility from those doing the work... [it] creates a culture of caution and compliance. Compliance is the antithesis of the emotional ownership that real accountability means.*

Interesting research has also been contributed by Davis, Schoorman and Donaldson (1997) who contrast the emerging stewardship theory with the agency theory of management. As we will see, however, their core ideas are readily transferable to public sector governance and management. Suggesting that both agency and stewardship theory rest on alternative models of man, they contend that:

> *Economic approaches to governance such as agency theory tend to assume some form of homo-economicus, which depict subordinates as individualistic, opportunistic, and self-serving. Alternatively, sociological and psychological approaches to governance such as stewardship theory depict subordinates as collectivist, pro-organisational, and trustworthy.*

Agency theory depicts top managers as agents with goals and interests that may be, and often are, different from those of shareholders. A great deal of attention is therefore given to methods to control the behaviour of the agent. In agency theory, when faced with several alternatives, a *rational* individual will choose the one that maximises his or her individual utility at the least cost or effort. The important word here is *rational*—an individual is considered *irrational* if he or she is not motivated by personal gain. Hence, emphasis is put on mechanisms, rules and regulations to keep self-serving behaviour in check because, if managers have the sole objective of taking care of their own power, prestige and prerequisites, they are likely to lose sight of the objectives of the organisation and lead it into failure or collapse. Mechanisms to prevent this behaviour are often elaborate reward and incentive systems, strong sanctions or a board of directors whose function is to oversee and to perform periodic audits and evaluations.

The casting about for a broader, more encompassing model emerged because the agency theory could not account for all of the complexities of organisational life, nor did it account for the quite different behaviour of a number of organisational leaders. Current stewardship theory defines situations where managers are not motivated by individual

goals but act as stewards whose motives align with the goals and objectives of the higher purposes of the institution or organization.

Totally ignoring the religious and environmental heritage, Davis, Schoorman and Donaldson maintain that the roots of stewardship are found in psychology and sociology:

> *In stewardship theory, the model of man is based on a steward whose behaviour is ordered such that pro-organisational, collectivistic behaviours have higher utility than individualistic, self-serving behaviours. Given a choice between self-serving behaviour and pro-organisational behaviour, a steward's behaviour will not depart from the interests of his or her organisation....the steward places higher value on cooperation than defection.*

A steward derives satisfaction from the success of the organisation and his or her behaviour is organisation-centred rather than self-centred. Therefore, a steward focuses on performance, organisation development and improvement and, consequently, satisfies more stakeholders than the agent. Unlike in agency theory, where controls are emphasized, it is better to maximise the autonomy, authority and discretion of organisations under stewardship leadership since they can be trusted. Moreover, control can be counter-productive because it undermines pro-organisation behaviour and lowers motivation.

It goes almost without saying that stewardship theory makes room for a much more humanistic model of man based on the self-actualising model of man introduced to management theory by McGregor's *theory x and theory y* and later Maslow's *hierarchy of human needs*. The core of stewardship theory is learning and growth directed toward higher levels of achievement. In contrast, agency theory inhibits and suppresses learning and growth.

For stewardship, structures should facilitate and empower, not control and monitor, leading to the inescapable conclusion that risk-averse organisations will gravitate toward agency theory and away from stewardship approaches. Further, an agent has great difficulty providing a steward with enough room to function effectively, which means organisational conflicts are frequent and agents in powerful positions have a propensity to

eradicate stewardship and stewards within their sphere of operation.

Davis, Schoorman and Donaldson identify three specific differences between agency and stewardship theories:

- *Motivation*—agency theory is related to extrinsic rewards that are tangible, exchangeable commodities, like money, for which one works on behalf of oneself. Stewardship theory, on the other hand, focuses on rewards that are not so easily quantifiable, such as opportunities for growth, achievement, affiliation and self-actualisation and are therefore intrinsic motivators for which one works on behalf of the organisation. *Self-efficacy, self-determination, and feelings of purpose are characterised as being critical determinants of intrinsic motivation... [which] involves a belief in one's work that extends beyond the formal reward system and relates to the importance of shared organisational vision.* In a sense then, under stewardship, there is an accountability to the collectivity.
- *Identification* with a particular organisation, its mission, vision and objectives—stewards tend to engage in cooperative, altruistic activities. They are more committed to the organisation, its longevity and values over a longer period of time, and have broader value bases and a belief in the goals of the organisation. Agents see no economic utility in relating to the goals of the organisation. Moreover, while stewards tend to internalise success and failure and feel responsible for outcomes, agents externalise problems and avoid blame, thus often making problems worse in an effort to avoid incrimination.
- *Power*—power is important to all managers and leaders, both agents and stewards. However, their adherence to the type of power differs greatly. There are two main types of power, the first associated with the agent and the second with the steward:
    - *institutional/ organisational power* is vested by virtue of position in an organisation and carries with it influence as well as coercive and legitimate power and rewards, and

- *personal power* is an inherent part of the individual; it is not affected by position, includes respect and expert power, and is built on relationships.

In their analysis, Davis, Schoorman and Donaldson go on to look at stewardship and agency theory from various situational factors. The first factor, management philosophy, distinguishes between a *high-commitment, involving, inner-controlled* approach which is characterised as participative, open, trusting and comprehensive (thinking and doing are not separated); and a *control oriented* approach which typically believes that thinking/controlling and doing the work should be separated. The involving approach is a fit for stewards and is more effective in unstable, non-routine, uncertain environments. The control or agency approach is best for stable, routine environments with less trust in workers and where an aversion to vulnerability exists.

The researchers point out key cultural differences between agency and stewardship models. Agents believe in individualism—personal over group goals—whereas stewards adhere to collectivism—subordinating personal goals to group goals. In terms of power distance, or the way in which power is distributed, class and caste systems have a high tolerance for large power distances with high dependency of the lower on upper levels; whereas power distances are minimised in low power cultures that value individual independence and equality. Agencies thrive in high power distance cultures. They develop rigid hierarchies, layers of supervision and control, and tolerate great differences in status and rewards. Table 4 below summarizes some main characteristics of agency and stewardship theories.

The most ambitious aspect of Davis, Schoorman and Donaldson's work is their attempt to demonstrate that, while stewardship is indeed appealing, it is not useful in every situation. They show that both the organisation and its stakeholders must agree upon which model will be pursued, as disagreement leads to failure. They further demonstrate that performance is maximised where all parties choose to operate in a stewardship relationship. On the other hand, if all parties choose to operate as agencies, costs are minimised. In a most sobering manner, they point out that an organisation mixing

approaches leads to the regrettable situation where stewards are betrayed by opportunistic agents, which results in an inevitable progression toward an agency model.

**Table 4**

**Comparison of Agency Theory and Stewardship Theory**
*(adapted from Davis, Schoorman, and Donaldson, 1997)*

| Characteristic | Agency Theory | Stewardship Theory |
|---|---|---|
| • Model of Man | • economic man | • self-actualizing man |
| • Behaviour | • self-serving | • collective serving |
| • Psychological Mechanisms | | |
| • Motivation | • lower order/economic needs (physiological, security, economic) | • higher order needs (growth, achievement, self-actualisation) |
| • Social Comparison | • extrinsic | • intrinsic |
| • Identification | • other managers | • stakeholders |
| • Power | • low value commitment | • high value commitment |
| | • institutional (legitimate, coercive, reward) | • personal (expert, referent) |
| • Situational Mechanisms | • control oriented | • involvement oriented |
| • Management Philosophy | • control mechanisms | • trust |
| • Risk orientation | • short term | • long term |
| • Time frame | • cost control | • performance enhancement |
| • Objective | • individualism | • collectivism |
| • Cultural Differences | • high power distance | • low power distance |

Therefore, choosing stewardship is a risky and courageous step requiring careful assurances that parties are in full and complete agreement. In this respect, they agree with

Block that, since stewardship is based on relationships, moving toward stewardship can be accomplished only one step at a time—one relationship at a time. This means that organisations frequently have both stewardship and agency approaches occurring simultaneously. This further implies that if stewardship is a chosen organizational direction, stewards are going to need protection from opportunists. In addition, one approach is not always fitting nor should it be applied universally at all times in all situations. If cost cutting alone is the objective, for example, the agency model is a preferable approach.

Stewardship offers promise to the extent that it reconciles the two cultures described

above that coexist in our public management system. It is a model that appears suited to both the need for efficiency and cost-effectiveness put forth by market driven reforms and the higher-order tasks and responsibilities that are the calling of public servants. Stewardship as the dominant model is inclusive rather than exclusive. It can encompass agency theory, whereas, agency theory as the dominant model excludes other broader, more robust approaches.

Stewardship has far-reaching implications for the three areas of public service activities described earlier: governance, public sector management and service delivery. This last area, as it is the most akin to market concerns and activities, has already been dealt with by recent reforms and in the literature. Because we have argued that a more encompassing approach is needed to regain balance and perspective in the public sector, it is in the other two realms of activity that stewardship offers the most promise. To be sure, the pursuit of stewardship entails a detailed examination of its implications in many areas of public management from the point of view of the stakeholders and their roles and responsibilities. These stakeholders include citizens, politicians, central agencies and their functions (policy development and management, human resource management, training and development, financial management), delivery department and agencies, and public servants. While important, these detailed examinations are outside the scope of this paper. Here, we will focus on the overarching implications which will hopefully help shape further study.

To this end, there are three broad implications of stewardship for public sector management. Walking the path of stewardship means that the public service must:

- improve central minds and deepening policy reflection
- follow an involvement-oriented rather than a control-oriented management approach
- build adaptive and generative learning organisations.

# Implications of Stewardship—Commitment to Higher-order Tasks

The implications of stewardship for the public sector are major and far-reaching. A careful and honest questioning of what governments do, how, and why they do it, is required. As stressed earlier, more than a new catch phrase meant to grab the interest of public servants weary from years of reform and efficiency talk and promises, stewardship is offered as a means to complete the work started by these market-driven reforms. Stewardship means putting what has been learnt from the private sector to the service of the higher-order tasks and institutions that are specific to the public sector and are in dire need of revitalisation, thus integrating the two parts of the current hybrid system. The stewardship approach synthesises the essential elements necessary to resolve the dilemma between the two broad approaches and points the way toward necessary steps that must be taken to create a renewed public service culture, restore public confidence and provide clarity of purpose to public servants who have done without for so long.

## *Improving central minds and deepening policy reflection*

Block's work on stewardship asks the reader to go on a journey, beginning with choosing service over self-interest. Herein lies the major flaw of his theory because service in itself is perhaps even a less robust concept than self-interest. Service to what end? Service with what goal? These questions are never raised by Block. We are back to our Nike shoes example. Government and public service is about much more—it is about the common good and public interest. To effectively steward the public interest in today's complex world will challenge the limits of our humanism, compassion, creative thinking, discipline and rigor, problem solving, and synthesizing capacity.

If it is to be effective as the steward of the public interest, the public service will have to regain, first its capacity, and then its credibility in the eyes of political leaders, the public and itself. This must be done without reverting to the elitist stature that isolated bureaucrats as well as fueled modern public sector reform. In his study on 1980's reform in Canada, the United Kingdom and the United States, Donald Savoie (1995) demonstrates clearly that the initiatives undertaken were anti-bureaucratic and characterized by a high degree of disdain for professional non-partisan policy advice. *The new focus [was] on the organizational unit, the manager, and the individual employee, and away from the civil service as an institution* (Savoie, 1995). He pointed out that Reagan, for example, *set the stage to replace "neutral competence" by "responsive competence" through his considerable power of appointment.* As a result, under these regimes, policy units were abolished and downgraded. As many skilled people fled the ranks and those remaining had little opportunity to hone their skills, policy and thinking capacity diminished greatly within government structures. Regrettably, public services share a good part of the blame as well. Over the years, numbed somewhat by abundance, they simply became too bureaucratic and intellectually inactive to renew themselves.

Not surprisingly, it was politicians who first noticed and complained about the inability of the public service to be of great value in addressing the increasingly complex issues that cut across jurisdictional and national boundaries—issues such as: global trade, fiscal interdependency, employment, technology, pollution, immigration, health and social welfare, human rights, solidarity, unity, and so forth. As illustrated by the following quotes from two cabinet ministers found in Savoie's book (1995), learning had broken down:

> *The biggest letdown in government was the lack of creativity and clear thinking on the part of permanent officials. I imagined while in opposition that it was the Trudeau Cabinet that was stifling the public servants in their attempts to come forward with new ideas and new solutions. I was wrong....Officials in departments will urge us to stick with the status quo and those in central agencies will simply give us twenty reasons why we can't pursue something.*
>
> *Every time I ask for something that is more than a few pages long or that breaks out of the narrow operating mode of the department, officials always tell me that*

> *they have to go to an outside consultant for the work. We have a pretty stale bunch in government.*

Contemporary reforms have resulted in a diminished policy, thinking and learning capacity in government, as well as a more diffused and compartmentalized system of service delivery networks and mechanisms. Together, these thrusts have created an urgent need for improved policy coordinating capacities and, from the citizens' point of view, an enormous need to conceptually and practically integrate a vast array of divergent services and providers. The face of government has become hard to see, let alone relate to. Savoie concludes his extensive study with these words:

> *The challenges ahead are clear. Governments need a stronger capacity to develop policy, to react to fast-changing circumstances, and to bring together groups to get things done. Bureaucracies also need a stronger capacity to challenge their own operations and to be self-critical. This requires new ways for government organizations to be born, or put to death. The challenge is to tackle institutional sclerosis, and it is a challenge the reforms of the 1980's did not meet.*

Stewardship, as it relies on a self-actualizing, collective serving view of man rather than an economic, self-serving one, does foster enhanced policy, thinking and learning abilities. It values higher-order needs such as personal, organizational and societal growth above lower order economic and efficiency needs. Further, it promotes a long term perspective.

If a competent, professional public service is a cornerstone of parliamentary democracy, if there is a diminished policy, thinking, learning capacity in the public service, and if increasingly complex global issues render traditional approaches unable to provide more than partial solutions, then, we must seriously question our capacity to govern. Yehezkel Dror, spokesperson for the Club of Rome, raises this critical question in "The Capacity to Govern—Designing Governance for Global Transformations" (1996). He points out that the situation of rapid global change through which we are living

> *offers particular challenges for governance, since decisions taken now will inevitably shape future trajectories and alter the fate of nations and of humankind as a whole. Yet governments have evolved very little recently, and in their present form they are clearly not equipped to cope with change and uncertainty, to exploit the opportunities or avoid the dangers ahead. Significant redesign of key aspect of governance is therefore needed urgently.*

Dror argues that transferring government functions to the market is not the solution, maintaining at the same time that societies are unprepared for the constant waves of change and that current government systems are largely obsolete. He proposes stewardship-like solutions which include:

- *Placing emphasis on the higher-order tasks of governance.* Dror observes that government desperately lacks good ideas on how to cope with increasingly urgent issues. He further observes that a major weakness of governance is its neglect of the longer term.

  > *Improving capacities to govern is therefore not so much a matter of efficiency, effectiveness, cost-cutting, quality of service delivery and ability to handle current problems. Rather, it is essential for governments to be better equipped to cope with the higher-order tasks that shape the future of individual societies and humanity as a whole.*

- *Deepening policy reflection and improving central minds of governments.* Current policy thinking lacks credibility because it is shallow, too reliant on common sense, overly influenced by quick fixes, and unable to come up with creative ideas, contends Dror. Imaginative new policies are required to raise standards in the civil service, and to encourage people to *think in history* and understand global transformations and societal dynamics, bringing both scientific literacy and humanistic considerations to policy deliberations. The required improvement in creativity will only come about through constant learning, flexibility and the nurturing of divergent opinions, that is, the avoidance of *group think*. Further, better links between policy thinkers and citizens are required, and, while policy cannot ignore practical politics and resource constraints, there must be a clear conceptual distinction between the two.

- *Empowering people with understanding*, encouraging constant societal learning and innovativeness, and promoting education. Democracy will fail, warns Dror, unless people understand complex public issues and develop a sense of human solidarity. The so called *information society* will not create this enlightenment—deliberate efforts must be made.

- *Rebuilding trust in governments* by countering the *prevailing cultural values of consumerism, commercial ethics, permissiveness, and rights without duties* which have *largely disappeared from politics* and developing and adopting a code of ethics for politicians and bureaucrats.
- *Replacing state-centered* with a more *global humanity-centered* focus, that is, narrow, confined interests with wider collective ones; and
- Focusing on and *restructuring inter-governance relations*, as more forms of collective action are required to deal with emerging issues.

Concentrating on higher-order tasks will enable the public service to improve advice to decision makers, incorporate a variety of views, anticipate and prepare for future trends and issues, and manage change and transition in our rapidly changing environment. This cannot be achieved in a public service that operates in a rigid, hierarchical, control oriented manner. It must foster creativity and innovation—be outward looking and involving.

## *Involvement-oriented approach to management*

The inadequacies of a control oriented management model are indeed blatant. Table 5 summarizes the main differences between involvement-oriented and control-oriented approaches. The involvement-oriented approach is in agreement with a stewardship model. It relies on the same principles of shared goals, long-term, future orientation, commitment, training, acceptance of risks and errors, innovation and personal expertise and respect. The involvement approach demands a leadership style which builds relationships, not structures. Building organizations and helping employees meet their full potential are ongoing leadership and management responsibilities. Learning from mistakes and intimately involving employees in problem solving and improvement processes comes naturally. Management and staff share and are committed to the organizations values and goals. Employees are hard to find, require a long time to develop and nurture and are a

**Table 5**

**Approaches to Management**
(adapted from Davis, Schoorman and Donaldson, 1997)

| Characteristic | Control Oriented | Involvement Oriented |
|---|---|---|
| • Values | • low convergence, goals not shared | • high convergence, goals shared |
| • Time frame | • short term, immediate | • long term, future |
| • View of employees | • low trust | • high trust |
| • Employee tenure | • managers and employees alike are easily expendable | • both managers and employees are valued and long tenure is encouraged |
| • Division of major functions | • thinking and doing separated | • thinking and doing combined |
| • Motivation | • rules, controls | • self-control |
| • Environment | • low labour costs/high unemployment | • high labour and replacement costs |
| | • stable environment | • unstable environment |
| • Focus | • short term cost control and performance | • long-term effectiveness and quality |
| • Risk orientation | • response to risk is more controls | • response is more training, empowerment |
| • Vulnerability | • avoid risk and therefore need to trust | • willing to be vulnerable in relationship |
| • Power relationships | • institutional, transactional | • personal, respect and expertise |

highly valued resource whose opinions and ideas are critical to long term planning and strategy.

It must be noted, however, that the transition from a mostly control-oriented model to an involvement-oriented approach to management will require tremendous care and extensive preparation and planning. One needs only think about what would be required to prepare the workforce to ensure that such a major change would not end in disaster. To give a glimpse of the complexity of the task at hand, Table 6 illustrates the major differences between the two approaches from the specific point of view of the human resource management strategies they imply.

As summarized by Block, a move towards stewardship would require:

- maximizing the choice for those closest to the work–choice creates accountability
- reintegrating managing and doing the work

- developing measurements and controls that serve the core workers–stop measuring people's behavior and style and look at results
- yielding on consistency across groups, and supporting local solutions
- putting service above everything else
- de-glorifying management and de-mystifying the staff functions
- ending secrecy and offering full disclosure
- demanding a promise of commitment to act in the interests of the whole
- redistributing wealth–reward group and team performance not individuals

Although the weakening of the well established control structures and hierarchies is an exciting prospect, it also has quite daunting implications. Indeed, you cannot impose new expectations and challenges on all those involved, be they public servant, politicians, managers, employees, or citizens for that matter, without providing them with the tools and means to handle their new functions and responsibilities—without developing the ability of the organization as a whole to adapt and learn.

**Table 6**

**Workforce Strategies for Control and Involvement Approaches to Management**
(adapted from Walton, 1985)

| Function | Control-oriented | Involvement-oriented |
|---|---|---|
| Job design | • individual attention limited to performing individual job<br>• job design de-skills and fragments work and separates doing and thinking<br>• accountability focused on individual<br>• fixed job definition | • individual responsibility extended to upgrading system performance<br>• job design enhances content of work, emphasises whole task, combines doing and thinking<br>• frequent use of teams as basic accountable unit<br>• flexible definition of duties, contingent on changing conditions |
| Performance expectations | • measured standards define minimum performance; stability seen as desirable | • emphasis placed on higher *stretch objectives* which tend to be dynamic and citizen oriented |
| Management organisation: structure, systems, and style | • structure tends to be layered, with top-down controls<br>• co-ordination and control rely on rules an procedures<br>• more emphasis on prerogatives and positional authority<br>status symbols distributed to reinforce hierarchy | • flat organisation structure with mutual influence systems<br>• co-ordination and control based more o shared goals, values, and traditions<br>management emphasis on problem solving an relevant information and expertise<br>• minimum status differentials to de-emphasise inherent hierarchy |

| | | |
|---|---|---|
| Compensation policies | • variable pay where feasible to provide individual incentive<br>• individual pay geared to job evaluation<br>• in downturn, cuts concentrated on hourl payroll | • variable rewards to create equity and to reinforce group achievements: gain sharing, profit sharing<br>• individual pay linked to skills and master<br>• equality of sacrifice |
| Employment assurances | • employees regarded as variable costs | • assurances that participation will no resul in loss of job<br>• high commitment to avoid termination o assist in reemployment<br>• priority for training and retraining existing work force |
| Employee voice policies | • employee input allowed on relatively narrow agenda such as attitude surveys, grievance procedures and collective bargaining | • employee participation encouraged on wide range of issues; attendant benefits emphasised as are new concepts of corporate governance<br>• information shared widely |
| Labour-management relations | • business information distributed on strictl defined *need to know* basis<br>• adversarial labour relations; emphasis o interest conflict | • mutuality in labour relations; joint planning and problem solving on expanded agenda<br>• unions, management, and workers redefine their respective roles |

## *Building adaptive and generative learning organizations*

At the Third International Conference of Administrative Sciences in 1996, the moderator, Derry Ormand, discussed the public sector's capacity to adapt and improve current institutions—its capacity to renew. He pointed out that renewal requires professional clear-sighted analysis and inventiveness and that there are five essential dimensions to the capacity to renew:

- redefining and restating the mission of government
- selecting and designing policy instruments
- opening up civil service to development
- educating people about government and
- building a strategic capacity to change public institutions.

At least four out of the five essential dimensions for renewal have to do with learning, underlining the fact that public management becomes moribund and inefficient where there are no traditions, incentives or capacities to learn.

In addition to skills and expertise in the areas of technique and strategy for service delivery and policy process management, a stewardship-like public service needs, as we have shown in the last section, a highly refined reflection and analysis capacity capable of challenging and providing expert critique of both the status quo and pressures that may damage the foundations of our parliamentary system. There needs to be an ability to *speak truth to power*, both within and outside of the bureaucracy. In other words, to survive, the system needs to institutionalise and nurture independent thinking and foster views that challenge and render uncomfortable those of the hierarchy and the sometimes overwhelming views of the majority. As well, this function should be as able to foster new ideas and new ways to apply learning as it is able to objectively analyse ideas coming from other sources. Only in this way can organizations and the individuals in them, learn, improve, and renew themselves.

Improving and enhancing this learning and thinking capacity is a complex and difficult task. It goes far beyond training, hiring, and retaining the most capable people. It involves the heart of organisational culture. The only evidence we have that an organisation learns is when ideas are put into practice. Therefore, an action orientation is required. Similarly, since learning generally comes from many small failures, it involves experimenting and innovating. This necessitates a culture supportive and tolerant of intelligent risk taking and willing to openly discuss errors in order to learn from them. Above all else, a learning culture requires safe harbours for people who question and challenge traditional ideas and hierarchical notions and practices in a command and control environment. Without this, creativity is stifled and new ideas have no way of living past conception. Courage to tell truth to power is paramount in a stewardship approach.

Furthermore, learning organisations require unique types of leadership appropriate to learning organizations. These leaders will design and foster cultures and systems in such a way that employees are continually challenged to help shape their organisation's future. What this means is that there must be continuous, active, directed, serious, and insightful dialogue between colleagues and levels within an organisation.

Stewardship organisations are people-building rather than people-using. They require a culture of trust. They encourage team problem solving across vertical lines and with partners outside the organisation, particularly the development of networks, links and information gathering with the people the organisation is intended to serve. Further, these activities and this collaboration are encouraged and rewarded.

Openness is another prerequisite of stewardship. The closed character of bureaucratic processes invites suspicion, particularly in the light of the new order of open government and public discourse, as well as limiting learning and thinking ability.

> *Without the knowledge that emanates from rigorous evaluation and analyses of present and past policy initiatives, both in one's own government and in other jurisdictions, public servants cannot add value to the policy-making process beyond what can be contributed either by partisan aides or outsiders, such as politically sympathetic think tanks. Further, frank and fearless advice is of little use if it is not based on knowledge, research and evaluation, informed by practical experience (Aucoin, 1995).*

Thinking capacity involves an ability to synthesise vast amounts of information into meaningful and useful forms. It requires foresight and ability to anticipate future demands, trends and changes. Indeed, it can be argued that this ability to nurture foresight is a central requirement of leaders of any organisation. It should be noted that central institutions acting in partnership with service agencies, are best positioned to assist them in that regard. They also have a degree of availability that can seldom be found by those involved in the flurry of activities of service responsibilities. As Machiavelli observed in *The Prince*,

> *Thus it happens in matters of state; for knowing afar off (which it is only given a prudent man to do) the evils that are brewing, they are easily cured. But when, for want of such knowledge, they are allowed to grow so that everyone can recognise them, there is no longer any remedy to be found.*

The failure or refusal to foresee or put in place a learning and thinking culture, and supporting mechanisms, may be the ultimate ethical and practical test of a leader. Joseph offers an exemplary example of the kind of foresight and expert advice implied by a stewardship approach.

To be sure, there is a considerable amount of research needed in this area. For example, processes for building commitment to learning need to be developed. As well, a set of tools to help managers stay committed to learning is required. We must also examine the assumptions of learning, the relationships between where we are now and our historical roots, capability, culture change, and overall public sector strategy and direction. A broader framework for learning needs attention as we learn more about management practices affecting learning and how they can be increased and improved.

Improving central minds, deepening policy reflection, moving toward a stewardship, involvement approach to management and building adaptive and generative learning organisations, all require organisational growth. Implementation, the tie that binds these thrusts together, depends on institution building as opposed to traditional change management techniques.

## The Tie that Binds—Institution Building

Not surprisingly, the process needed to implement stewardship must also go beyond the technique and strategy focus of market-driven change management approaches. Stewardship entails a fundamental reform of the public sector institution rather than mere managerial improvements of bits and pieces of the public service. Institutional reform involves less structural and more cultural change, that is, the transformation of our fundamental approach to management and what we consider core responsibility. For example, we have shown some of the profound differences in management approach called for by stewardship. Similarly, we have argued that, at this time, much greater emphasis and energy needs to be placed on higher-order areas such as policy, forecasting, learning and adapting and so forth. This refocusing requires a change in the fabric of public sector culture—the way employees are managed, the way people and work units

are controlled, the way the public service communicates with political leaders and citizens, the way we plan activities, measure and reward results, how, who with, and for what reasons relationships are built, and so forth. These changes demand an institutional change strategy, the building up of power concentrations, strong public and political support, and attentive communications and relationship nurturing with constituents. A carefully selected implementation strategy designed for institutional growth is critical since it is only through public institutions that all of the fragments required to take the stewardship journey can be bonded together.

Such comprehensive institutional reform strategies are rare. To find one, we once again turn to Dror (1989), who has led many seminars for national leaders on system or whole-institution reform strategy. He warns against five major problems that need to be addressed in an institutional reform in order to make progress:

- *Weak goal conceptions*—uncertainty and the danger of causing minds to close make detailed blueprints for the future impractical guides for action. Open-ended and elastic goal conceptions are required.
- *Long process*—there are no quick fixes, techniques or methodologies that can achieve the desired ends—institutional changes often take from 5-15 years.
- *Turbulence*—many accumulated tensions are released during an institutional reform—unexpected mutations and phenomena will occur.
- *Paradox*—it is necessary to maintain some control and order during the reform while relaxing central controls and encouraging initiative and ownership at the delivery levels.
- *Resistance*—the tyranny of the status quo is much stronger than in managerial reforms as underlying power structures are more threatened.

Dror suggests several approaches to dealing with the problems central to the kind of institutional reform required to implement stewardship. They are highlighted below:

- *Destinations and compasses*
  - set a destination: outline a grand design of desired, realistic futures; identify negative futures to be avoided; ensure that goals are ambitious yet achievable
  - rely on compasses: revise goals periodically; use them to improve

consistency; mobilize support and encourage innovation
- acknowledge uncertainty: avoid comprehensive plans and over-detailed approaches; show tolerance for uncertainty

- *Realistic time expectations*
  - set realistic time horizons
  - avoid expecting or promising fast results
  - plan and orchestrate early demonstrations of successes and celebrate results, as signs of progress are needed to ensure buy-in and build momentum

- *Flexibility*
  - be prepared for turbulence and don't mistake it for failure
  - adopt a system-changing strategy by strategically initiating new processes and locomotives of change rather than striving for system wide balance and comprehensive implementation
  - set acceptable limits and provide freedom within them and avoid overstepping the limits. This requires strong monitoring and evaluation machinery as well as crisis decision making capacities.

- *Open minds*
  - foster constant learning; adjust tactics and strategies to unfolding realities
  - institutionalise monitoring and learning to avoid over adjustment
  - be prepared to resource small gains in order to achieve large ones
  - be willing to explore different routes to the desired destination

- *Intelligence, not force*
  - chose timing judiciously
  - build minimum critical mass and proceed modularly
  - mobilise support from existing power structures
  - build alternative power bases and coalitions
  - recruit and plan vacancies to strategically align with reform goals.

The re-emergence of the notion of stewardship, coincidentally or not, is timely for the public sector. The timing corresponds to the need to counter-balance the excesses of market-driven reforms. Indeed, stewardship appears as a way to build on what improvements have already been achieved by recent reforms while remedying some of their serious, potentially damaging oversights. Beyond merely fixing a few mechanistic problems, stewardship offers a way towards a more robust, consistent and skillful public service that is better equipped to handle the requirements and pressures of our rapidly changing world. It would be foolish, however, to view stewardship as another one in a

long string of self-proclaimed *quick-fixes*. One of the appeals of the concept lies in its rich and well documented history. It is not a fad. Moreover, going the route of stewardship will be anything but *quick*, which is at once a reassurance and a challenge. The public service will have to dig very deep to find the will and courage to venture on the path of stewardship—a path well worth exploring.

# Bibliography

Argyriades, D. (1995), *Neutrality and Professionalism in the Public Service*, New York University

Argyris, Chris (1993), *Knowledge for Action—A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, Jossey-Bass

Argyris, Chris (1973), "Organization Man: Rational and Self-actualizing", *Public Administration Review*

Argyris, Chris (1973), "Some Limits of Rational Man Organizational Theory", *Public Administration Review*

Armstrong, Jim (1997), "Reason and Passion in Public Sector Reform", Discussion paper prepared for the Public Service Commission of Canada

Aucoin, Peter (1990), "Administrative Reform in Public Management", *Governance*

Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Institute for Research on Public Policy

Auriacombe, C., Z. Postma de Beer (1995), "Public Interest", *South African Journal of Philosophy*

Ashmore, R. (1981), "The Public Interest and Business Decisions", *Catholic Philosophical Association*

Bennis and Mische (1995), *The 21st Century Organization*, Pfeiffer

Birchall and Lyons (1995), *Creating Tomorrow's Organization*, Pitmann

Blyth, D. (1995), "Plato's "Crito" and the Common Good", *Ancient Philosophy*

Brosio, R. (1992), "The Continuing Importance of the Quest for the Big Picture and Common Good: The Centrality of Rousseau's and Marx's Worker", *Philosophical Studies in Education*

Bruce, D. (1980), "The Common Good and the Public Interest", *Political Theory*

Cassinelli, C. (1958), "Some Reflections on the Concept of the Public Interest", *Ethics*

Coughlin, Douglas (1997), "Stewardship: Choosing Service over Self-interest", book review, published on PSC homepage, INTERNET

Donaldson, L., J. Davis (1991), "CEO governance and shareholder returns: Agency theory or stewardship theory", *Australian Journal of Management*

Donaldson, L., D. Schoorman, J. Davis (1997), "Toward a Stewardship Theory of Management", *Academy of Management Review*

Dror, Y. (1968), *Public Policy Making Re-examined*, Chandler

Dror, Y. (1980), *Design for Policy Sciences*, Elsevier

Dror, Y. (1988), "World Politics Towards the 21st Century", *Futures*

Dror, Y. (1988), "Improving Critical Choices", *Futures*

Dror, Y. (1989), "Memo for system-reforming rulers", *Futures*

Dror, Y. (1996), "The Capacity to Govern: Designing Governance for Global Transformations", Club of Rome

Drucker, Peter (1993), *Post-Capitalist Society*, Harper Business

Drucker, Peter (Feb. 1995), "Really Reinventing Government", *The Atlantic Monthly*

Drucker, Peter (1995), *Managing in a Time of Great Change*, New York

Ekos Research Associates Inc. (1997), "Rethinking Government", unpublished paper, Ottawa

Hofstede, G. (1993), "Cultural constraints in management theories", *Academy of Management Executive*

Jensen, M., W. Meckling (1994), "The Nature of Man", *Journal of Applied Corporate Finance*

Kearns, L. (1996), "Saving the Creation: Christian Environmentalism in the United States", *Sociology of Religion*

L'Engle, Madeleine, (1989), *Sold into Egypt—Joseph's Journey into Human Being*, Harold Shaw

Leys, W, A. Perry, C Marquis (1959), *Philosophy and the Public Interest*, Chicago CM

Likert, R. (1961), *New Patterns of Management*, McGraw-Hill

Lindquist, E., S. Rosell (1997), "Alternative Futures for Public Service In Canada", in *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*", IPAC

Lindquist, E., G. Paquet (1997), "Government Restructuring and the Federal Public Service", in *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*", IPAC

Lindquist, E., G. White (1994), "Streams, Springs, and Stones: Ontario Public Service Reform in the 1980's and the 1990's", Canadian Public Administration

Marguerat, D. (1996), "Stewardship and the Kingdom of God, Exegetical and Contextual Study of the Parable of the Unjust Steward in Luke", *Études Théologiques et Religieuses*

Nystrom, P., W. Starbuck (1984), "To Avoid Organizational Crises, Unlearn", *Organizational Dynamics*

OECD (1996), *Ethics in the Public Service—Current Issues and Practice*, Paris

OECD (1995), *Governance in Transition—Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris

Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press

Ormond, D. (1996), "New Challenges for Public Administration in the Twenty-First Century: Efficient Civil Service and Decentralized Public Administration", Third International Conference of Administrative Sciences, Beijing

Polidano, C., N. Manning (1996), *Redrawing the Lines—Service Commissions and the Delegation of Personnel Management*, London, UK: Commonwealth Secretariat

Porter, L., R. Steers, R. Mowday, P. Boulian (1974), "Organizational Commitment, Job Satisfaction, and Turnover", *Journal of Applied Psychology*

Public Service Commission of Canada (1978), *Public Service and Public Interest*, Ottawa

Rasmussen, K. (1994), "Administrative reform and the Quest for Bureaucratic Autonomy, 1867-1919", *Journal of Canadian Studies*

Rasmussen, K. (1994), "Democracy and Bureaucracy in Canada", *Journal of Public Policy and Administration*

Sanderson, Ian (1996), "Evaluation, Learning and the Effectiveness of Public Services", *International Journal of Public Sector Management*

Savoie, Donald (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, University of Toronto Press

Savoie, Donald (1995), "What is Wrong with the New Public Management?", *Canadian Public Administration*

Seidle, Leslie (1993), *Rethinking the Delivery of Services to Citizens*, Institute for Research on Public Policy

Seidle, Leslie (1995), *Rethinking Government: Reform or Reinvention?*, Institute for Research on Public Policy

Senge, P. (1990), "The Leader's New Work: Building Learning Organizations", *Sloan Management Review*

Senge, P. (1994), *The Fifth Discipline—The Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday

Senge, P. (1997), "Rethinking Leadership in the Learning Organization", *The Systems Thinker*

Simon, H. (1973), "Organizational Man: Rational or Self-actualizing?", *Public Administration Review*

Ulrich, D., M. Von Glinow, T. Jick, A. Yeug and S Nason, (1993), *Learning Organization, Culture Change, and competitiveness: How Managers Can Build Learning Capability*, unpublished research, University of Michigan Business School

Walton, R. (1985), "From Control to Commitment in the Workplace", *Harvard Business Review*

Wiesel, Elie, (1976), *Messengers of God—Biblical Portraits and Legends*, Random House

Williams, E., M. Chapman Findlay (1984), "Corporate Governance: A Problem of Hierarchies and Self Interest", *American Journal of Economics and Sociology*

# INTENDANCE ET FONCTION PUBLIQUE

**Document de travail rédigé à l'intention de la Commission de la fonction publique du Canada**

Jim Armstrong

James L. Armstrong & Associates, Inc.

31 mars 1997

# Table des matières

Introduction—Questions relatives à l'intendance et à la fonction publique ...*3*

Le pouvoir séduisant de la technique et de la stratégie ...*7*

- Technique et stratégie—le marché comme élément moteur de la réforme
- L'intérêt public—un objectif négligé
- Un système hybride
- Fondements de la démocratie parlementaire

L'intendance—une tradition oubliée ...*21*

- Son origine et sa signification
- L'aube d'un paradigme renouvelé

Conséquences de l'intence—Engagement à l'égard des tâches d'ordre supérieur ...*33*

- Améliorer les capacités centrales et approfondir la réflexion sur les politiques
- Approche participative de la gestion
- Création d'organisations intelligentes souples et productives

Le lien qui assure la cohésion—la création d'institutions ...*47*

Bibliographie ...*51*

# Introduction—Questions relatives à l'intendance et à la fonction publique

Nous amorçons notre discussion sur l'intendance et la fonction publique par une critique des réformes axées sur les forces du marché qui ont profondément remodelé la fonction publique à l'échelle mondiale au cours des deux dernières décennies. Même si l'on continue d'affirmer que ces réformes étaient nécessaires et ont donné lieu à bien des résultats positifs, l'argument central est le suivant : la théorie des forces du marché sur laquelle il repose n'est pas suffisamment robuste pour englober toute la gamme des activités du secteur public comme la direction des affaires de l'État et la protection de l'intérêt public. L'intendance est présentée comme modèle de rechange qui fait le lien entre les approches axées sur les forces du marché, principalement applicables aux services transactionnels, et les responsabilités plus larges du secteur public. Comme nous le verrons, l'intendance est une idée très ancienne, en voie d'être redécouverte dans bien des endroits. À la différence du long défilé de solutions—réingénierie, budgétisation axée sur les programmes, habilitation, déstratification et combien d'autres—qui ont été essayées et rapidement abandonnées, l'intendance n'est pas une technique ou une stratégie qui peut s'appliquer immédiatement et ce n'est pas non plus une panacée. Il s'agit plutôt d'une façon de faire qui donne une orientation plutôt que de prescrire la route à emprunter.

Comme l'approche axée sur les forces du marché, l'intendance permet de se pencher sur des questions d'efficience. Toutefois, cette notion va au-delà de l'intérêt personnel et, plus important encore, elle offre des conditions assurant la stabilité de la direction des affaires de l'État à long terme, ce que le modèle axé sur les forces du marché ne permet pas de faire. En d'autres termes, l'intendance constitue une synthèse du conflit entre l'efficacité de marché et la tâche malaisée et lourde qui consiste à maintenir la stabilité essentielle aux systèmes de direction des affaires de l'État dans l'intérêt du public.

La présente discussion a comme objet principal d'expliquer pourquoi une solution de rechange à la théorie des forces du marché est essentielle pour la fonction publique et d'examiner l'intendance et ses répercussions générales. En faisant de l'intendance une solution de rechange au manque de profondeur de la théorie des forces du marché, un certain nombre d'autres questions importantes se révèlent. Il est nécessaire de se pencher sur ces questions, que nous adoptions ou non les notions de l'intendance. Toutefois, comme elles débordent la portée du présent document, ces questions seront simplement évoquées au passage.

La première question qui se pose, c'est de déterminer ce que nous entendons par *la fonction publique*. Dans la discussion qui suit, nous utilisons délibérément le terme dans un contexte vaste de manière à inclure tous ceux qui oeuvrent à l'exécution du travail et à la prestation de services dans la poursuite de l'intérêt du public et du bien commun. Étant donné que la composition du secteur public change à cause des façons sans cesse plus intéressantes d'offrir des services traditionnellement offerts par les gouvernements et que les partenariats de même que la collaboration entre les paliers de gouvernement et d'autres secteurs se développent pour exécuter ce travail, la fonction publique doit être redéfinie. La fonction publique devrait-elle ne désigner que ceux qui sont assujettis à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique? Peut-être, en définitive, sera-t-elle composée d'un petit noyau de personnes qui verront à gérer des contrats, à faire respecter des normes et à donner des avis sur les orientations. Par contre, l'expression fonction publique peut englober une collectivité beaucoup plus vaste et beaucoup moins strictement organisée d'individus offrant des services dans de nombreux types

d'organisations communautaires, de sociétés virtuelles, d'organismes, de partenariats et d'ententes contractuelles. La question devient alors de savoir si ces personnes doivent adhérer aux mêmes normes éthiques et aux mêmes valeurs de la fonction publique que celles des fonctionnaires traditionnels, comment ces personnes doivent-elles être encadrées, dirigées, gérées, motivées et ainsi de suite.

La seconde question consiste à déterminer comment résoudre le conflit apparent entre l'approche axée sur les forces du marché et l'approche axée sur l'intérêt du public. Dans *Systèmes de survie*, Jane Jacobs et dans *The Unconscious Civilization,* John Ralston Saul présentent deux critiques importantes de l'introduction des forces du marché et de la corporatisation dans le secteur public. Toute fonction publique qui prétend se soucier sérieusement de l'intérêt du public doit se pencher avec attention sur leurs réticences. Parmi les autres questions se dégageant de la discussion, mentionnons :

- L'importance d'approfondir la réflexion stratégique et la validité continue du rôle de la fonction publique comme conseiller expert en matière de politique.
- Une fonction publique professionnelle permanente, fondement traditionnel de la démocratie parlementaire, peut-elle être remplacée par d'autres moyens et, dans l'affirmative, quels élément devons-nous mettre en place pour s'assurer que la fonction publique n'agisse pas de manière à défendre ses propres intérêts?
- Les tendances sociétales, éthiques et démographiques nous entraînent-elles dans une direction qui nous éloigne tellement de la protection désintéressée de l'intérêt public que l'idée en est devenue indéfendable ou dépassée?
- La fonction publique doit être souple tout en assurant une stabilité à long terme. Cela exige un apprentissage et une adaptation continus, d'où la nécessité de mieux comprendre les organisations intelligentes et la façon dont on peut les faire s'épanouir au sein de la fonction publique.

Ces questions qui émergent constituent un ensemble de balises qui nous dirigent vers l'enjeu de la présente discussion—et c'est trouver une approche à la direction des affaires de l'État qui équilibre la capacité de soutenir l'intérêt public, le bien commun, l'ordre

dans la société et le degré de stabilité nécessaire pour assurer une survie à long terme des institutions en cause dans la direction des affaires de l'État, tout en ayant la souplesse qui permette de se plier à la volonté de la population en desservant les gouvernements successifs de façon efficiente et efficace, et tout en offrant le niveau de service que le public exige. L'approche de l'intendance vise à répondre à cette question, mais avant d'explorer en quoi elle consiste, nous devons tout d'abord démontrer pourquoi nous devons aller au-delà de la théorie des forces du marché.

# Le pouvoir séduisant de la technique et de la stratégie

## *Technique et stratégie—le marché comme élément moteur de la réforme*

Au cours des deux dernières décennies, un peu partout dans le monde, les réformes du secteur public ont été amorcées par une crise financière. En leur centre se trouvaient le gestionnariat et l'émulation du secteur privé. Pour, à toutes fins utiles, chaque pays, la lutte au dragon financier a signifié la réduction de l'influence du secteur public et l'affaiblissement de ses principes en faveur de techniques et de méthodes de marché, qu'il s'agisse de la privatisation, de commercialisation, de compression ou d'optimisation des effectifs, de déréglementation, de gestion de la qualité, de réingénierie, de dévolution, de délégation, de décentralisation, d'autres modes de prestations des services et de toute une kyrielle d'autres tendances.

Ces réformes, certaines avec plus de succès que d'autres, représentent des expériences de la gestion du secteur public d'une ampleur et d'une intensité sans précédent et offrent de riches acquis expérientiels. Les récits de ces expériences en profondeur sont nombreux et nous n'entendons pas nous y attarder. Toutefois, une réforme était nécessaire et nombre des améliorations réalisées ont laissé des effets durables et bénéfiques. Par exemple, l'État n'est plus considéré comme le seul fournisseur de services publics, ce qui ouvre la voie à des partenariats entre sphères de compétences davantage empreints de collaboration et à des services intégrés autour des besoins des citoyens plutôt qu'autour de ceux de la bureaucratie. La responsabilité financière et la discipline de la réforme ont également enseigné au secteur public qu'il était effectivement possible d'offrir des services meilleurs avec moins d'argent. En outre, les réformes gestionnelles ont eu comme effet d'améliorer la responsabilisation des gestionnaires, ce qui a accru les

exigences imposées aux fonctionnaires quant au succès ou à l'échec des programmes gouvernementaux qui sont devenus plus transparents et plus visibles. Nombre de secteurs des programmes publics autrefois gérés en vase clos sont maintenant soumis à l'oeil scrutateur du public; les objectifs et les buts sont clairs et diffusés, il y a des documents sur les structures, des rapports de responsabilité, des normes de rendement et des résultats. En bref, de nombreux aspects de la gestion du secteur public ont fait de grands pas.

Les réformes ont créé une multitude de façons de travailler, mises en place dans l'intérêt du public. Cette souplesse reflète ce que font les entreprises. Toutefois, ces réformes n'ont touché qu'une fraction des activités fondamentales du gouvernement. Les gestionnaristes comme Donald Kettl comparent les activités des gouvernements à celles du géant fabricant de chaussures Nike. Les analyses commencent et se terminent par un modèle du marché. Est-il nécessaire de préciser qu'une grande partie du travail du gouvernement diffère beaucoup de la fabrication de chaussures. En fait, on pourrait affirmer que les diverses parties du secteur public et les fonctionnaires se caractérisent par trois niveaux de responsabilité et d'activité qui, dans une certaine mesure, se chevauchent :

- Le premier niveau, *la direction des affaires de l'État*, regroupe les tâches d'un ordre supérieur qui consistent à donner des avis en matière de politique, à assurer la protection de l'intérêt public, à établir des communications et à offrir une aide critique à l'élaboration des grandes orientations de la société et des nations. De ce point de vue, le rôle principal de la fonction publique consiste à s'assurer d'être en mesure d'élaborer des politiques, de prévoir et d'anticiper les tendances à venir, de réagir à l'évolution rapide des conditions générales et locales, à établir des partenariats et des liens, à faire preuve de créativité, à remettre en question le statu quo, et à être capable d'autocritique.
- Le second niveau est celui du *leadership et de la gestion du secteur public*. On y retrouve les rôles et les responsabilités visant à donner à l'imposant effectif de la fonction publique des orientations significatives et efficaces, auxquelles sont entrelacées et transmises les valeurs fondamentales sous-jacentes. Les

leaders de la fonction publique (politiciens, cadres supérieurs, dirigeants d'organisme, etc,) doivent en outre voir à mettre en place et à faire s'épanouir l'environnement au sein duquel la fonction publique dans son ensemble peut le mieux servir les citoyens—construire des organisations, favoriser l'apprentissage et la mémoire organisationnelle et veiller à l'impartialité, à l'équité ainsi qu'à l'application régulière de la loi sont des activités qui illustrent ce second groupe. Les deux premiers niveaux de responsabilité—la direction des affaires de l'État et le leadership—supposent que la fonction publique soit en mesure de communiquer un sentiment de finalité, de légitimité, ainsi que des valeurs et une capacité de regarder vers l'extérieur. De plus, ces deux niveaux de responsabilité confient au gouvernement, par l'entremise de la fonction publique, la tâche de créer et de maintenir l'infrastructure institutionnelle nécessaire à l'exécution de ces fonctions.

- Le troisième niveau, la *prestation des services au public* porte sur les techniques et les stratégies, y compris les différentes formes de prestation des services, l'évaluation des résultats, les contrôles, la structure, l'impartition, les pratiques en matière de prestation et ainsi de suite. Dans cette sphère de responsabilité, le rôle de la fonction publique consiste à améliorer les services, à réduire les coûts, à élaborer des normes, des systèmes et des structures concernant les services et à hausser le niveau des responsabilités personnelles en matière de prestation de services dans tout son effectif.

La prestation de services au public est une facette importante de l'intérêt du public. Celui-ci a été bien servi au cours des dernières années, mais l'équilibre entre les questions d'intérêt public a eu tendance à se faire de façon relativement étroite. Il est facile de démontrer que les réformes entraînées par les forces du marché ont touché surtout le troisième niveau, ont tout juste effleuré le second et n'ont eu absolument aucun effet sur la direction des affaires de l'État et les tâches d'ordre supérieur. En bref, la réforme a mis l'accent sur la technique et la stratégie sans tenir compte des répercussions sur l'intérêt public, ni même de celui-ci en tant que tel. En fait, les gouvernements sont partout en train d'apporter des changements qui sont positifs de bien des façons. Les

changements ont été si rapides et exigeants que l'on n'a pas encore pleinement analysé l'intérêt du public dans les nouvelles formes émergeantes de direction des affaires de l'État, la fragmentation des institutions et des services et les autres risques connexes. En conséquence, conçues pour le secteur privé, les réformes ont corrigé les problèmes du secteur privé. Même si elles se sont traduites par des améliorations marquées de la gestion du secteur public, elles deviendront désastreuses si elles continuent beaucoup plus avant dans la même direction unidimensionnelle. Pour tirer pleinement profit des progrès accomplis, nous devons poursuivre notre cheminement et nous attaquer à l'élément de fondation qui a été négligé : nous attaquer à la raison d'être de la fonction publique et la réconcilier avec les réformes récentes.

Pour bien démontrer l'importance exagérée accordée à la technique et à la stratégie, il suffit simplement d'examiner la littérature sur la réforme et la transformation des gouvernements. *La gestion publique en mutation* (1995), de l'OCDE, par exemple, met l'accent sur le transfert des pouvoirs, le rendement, le contrôle et la responsabilisation, la concurrence, le service, l'amélioration de la gestion des ressources humaines, l'optimisation de la technologie de l'information, l'amélioration des règlements et la mise en oeuvre de stratégies, à l'exclusion des questions portant sur la façon dont ces éléments se sont répercutés sur l'intérêt public. L'OCDE n'est pas seule, d'autres travaux de recherche ont également mis l'accent sur la technique et la stratégie en accordant une attention de pure forme à l'intérêt du public ou aux objectifs sous-jacents de la fonction publique. À quelques exceptions près (Peter Aucoin étant l'une d'elles), les questions d'intérêt public ont cédé le pas à celles de la politique, de l'interprétation des cas, des modes substitutifs de prestation, des techniques et des stratégies. De façon consciente et délibérée, les pays eux-mêmes ont mis l'accent sur la technique et la stratégie plutôt que sur leur rôle de protection de l'intérêt public. La réforme au Royaume-Uni, par exemple, a été guidée par les trois *E :* efficience, efficacité et économie.

## *L'intérêt public—un objectif négligé*

Pendant deux décennies, et pour bien des raisons légitimes, la technique et la stratégie de la réforme ont collectivement mobilisé toute l'attention et l'énergie des gouvernements et de la fonction publique. Cette intense repolarisation était peut-être nécessaire afin de contrer l'effet euphorisant, peut-être engourdissant et narcissique, de longues années de croissance financière et d'expansion organisationnelle rapide. Il n'y a rien d'intrinsèquement mauvais à désirer un meilleur gouvernement qui coûte moins cher et c'est là un but qui devrait être inscrit dans les gènes de la fonction publique. Toutefois, la course effrénée à la rentabilisation et à l'efficience, alliée à une polarisation excessive sur les services transactionnels ont laissé peu de temps et d'énergie pour :

- procéder à une analyse et à une discussion réfléchies de la protection à long terme de l'intérêt public, en portant une attention particulière à la direction des affaires de l'État, et
- prendre en considération la justification de l'existence des institutions publiques qui, pendant les réformes entraînées par les forces du marché, ont été trop facilement laissées de côté.

Quand on examine la vague internationale de réformes gouvernementales, il devient évident que les institutions traditionnelles de la fonction publique ont vu leur influence limitée et leur effectif réduit sans qu'il ne soit fait grand cas des répercussions de ces mesures. Les réformes récentes ont captivé les imaginations et séduit les sensibilités des fonctionnaires au point de les faire devenir pour ainsi dire des technologues, par opposition à des gardiens de l'intérêt public—des technologues qui font invariablement passer les règles avant les valeurs et qui accordent plus d'importances aux techniques et aux stratégies qu'à l'objectif visé.

## *Un système hybride*

Nous avons greffé des principes et des démarches provenant d'un système qui a évolué au fil des siècles afin de répondre aux besoins d'un système de marché et de commerce sur des institutions publiques conçues pour sauvegarder et nourrir l'intérêt public. Les réformes nous ont laissés avec un hybride discutable. En suivant le modèle du marché

jusqu'à sa conclusion ultime, la dynamique en cause peut conduire, et conduit fréquemment, à l'échec commercial. Même s'il faut faire preuve de souplesse et avoir la capacité de se renouveler, les caractéristiques essentielles des institutions publiques sont la ténacité à l'égard de l'intérêt public, la stabilité et la longévité à travers les changements sociétaux et gouvernementaux. Le modèle axé sur les forces du marché n'exige pas cette longévité et cette stabilité. Le tableau 1 illustre la longévité type de grandes sociétés nord-américaines florissantes. Est-il nécessaire de dire que ni le gouvernement, ni les gens qu'il sert n'envieraient ces taux de survie. Les sociétés sont créées pour accroître les profits des actionnaires. Les gouvernements et les institutions gouvernementales ont été en grande partie conçus pour assurer la stabilité et l'ordre social.

**Tableau 1**

**Taux de survie de grandes sociétés privées**
*(adapté de Paul Nystrom et William Starbuck, 1984)*

| Âge en années | % de survie selon l'âge |
|---|---|
| 5 | 38 |
| 10 | 21 |
| 15 | 14 |
| 20 | 10 |
| 25 | 7 |
| 50 | 2 |
| 75 | 1 |
| 100 | 0,5 |

Si les améliorations suscitées par les forces du marché étaient sans doute nécessaires, particulièrement dans le contexte actuel de la culture axée sur le service et des pressions financières, il reste beaucoup à faire pour intégrer les deux systèmes de valeurs et créer une fonction publique capable d'offrir les services efficients et économiques qu'attendent les citoyens tout en s'acquittant de son rôle d'un ordre supérieur.

Comme l'illustre le tableau 2, il y a des domaines de responsabilité clairs et évidents que ni l'approche axée sur les forces du marché, ni l'approche axée sur la fonction publique ne permettent de réaliser. Il est ici démontré qu'aucune des deux n'est exempte de

problèmes et que les deux systèmes sont essentiels au fonctionnement et au bien-être de la société. Le but est de travailler à dégager une solution en illustrant pourquoi une approche, prise isolément de l'autre, est simpliste et inapplicable afin de trouver le mécanisme grâce auquel les interrelations entre les deux systèmes sont possibles et, ainsi restaurer la confiance dans le rôle de gardien de l'intérêt public.

**Tableau 2**

**Aspects faisant problèmes selon les deux approches**

| Approche axée sur les forces du marché | Approche axée sur l'intérêt public |
|---|---|
| • incapacité de prendre les mesures qu'exigent les grands événements nationaux, multinationaux ou internationaux<br>• incapacité de garantir l'objectivité et l'équité<br>• incapacité de garantir la responsabilisation<br>• impossibilité de faire respecter les ententes ou les contrats<br>• incapacité d'incorporer l'image globale<br>• difficulté à adopter une perspective à long terme<br>• incapacité de fournir une infrastructure économique et légale ainsi que sur le plan de la santé et de la sécurité | • difficulté à s'adapter rapidement et efficacement à des situations exceptionnelles et nouvelles<br>• incapacité de produire de la richesse<br>• encombrante<br>• le pouvoir et le service sont les seules récompenses<br>• difficulté d'apprentissage<br>• lacunes sur le plan des compétences et des attributs permettant d'utiliser des ressources externes, des partenaires, de collaborer sur une échelle importante |

Le tableau 3, adapté des travaux de Jane Jacobs, illustre comment les concepts, les valeurs et le langage décrivant et définissant l'approche axée sur les forces du marché contrastent généralement avec ceux du secteur public. Il y a peu d'oppositions individuellement pleinement contradictoires, mais la liste donne à penser que bien des questions surgissent de l'amalgame des deux démarches, et notamment :

- Comment le dilemme entre la liberté et la souplesse nécessaires—la nécessité pour un sous-ministre de fonctionner avec efficacité et le contrôle central requis pour assurer le mérite et la non-partisanerie—peut-il être résolu?

**Tableau 3**

**Caractéristiques des deux systèmes contradictoires**
*(adapté de Jane Jacobs, Systems of Survival, 1994)*

| Secteur de la protection des intérêts publics | Secteur du marché |
|---|---|
| • non-partisanerie | • sensibilité politique |
| • vaste capacité conceptuelle—l'image est globale | • adapté aux besoins du moment—vision polarisée, limitée |
| • discipline | • propension au désaccord |
| • obéissance | • franchise à l'égard du pouvoir |
| • loyauté | • efficience |
| • contrôle | • habilitation |
| • lié par les règles | • délégation |
| | • commodité |
| • rigidité | • souple |
| • cadres de responsabilisation officiels | • ententes volontaires officieuses |
| | • respect des ententes et des contrats |
| • évitement des erreurs | • tolérance à l'égard de l'erreur |
| • hiérarchique | • fragmentation |
| • centralisé | • collaboration |
| • responsabilité partagée, dispersée | • partenariat |
| • anonymat de la fonction publique | • clarté de l'appartenance |
| | • risques et avantages partagés |
| • pas d'avantages partagés | • forte motivation par le profit |
| • tradition | • inventivité |
| | • nouveauté |
| | • apprentissage |
| • culture fortement axée sur le service | • expérimentation |
| • exclusivité, élitisme | • ouverture |
| • monopole | • concurrence |
| • collectiviste | • individualisme |
| • universalité | • adaptation facile aux cas uniques |
| • impartialité et équité générales | |
| • culture institutionnelle—axée sur les termes, met l'accent sur la stabilité, le contrôle et la gestion de la hiérarchie | • culture de marché—axée sur l'externe, met l'accent sur le résultat, la production, l'efficience et la clarté des buts |

- Comment une fonction publique fragmentée peut-elle avoir suffisamment d'influence pour protéger efficacement l'intérêt public? Globalement, les réformes récentes ont fragmenté le secteur public en unités de prestation des services de taille sans cesse plus réduite de bien des façons non traditionnelles par le truchement des collectivités, des individus, des entreprises et des organisations non gouvernementales. Ces mesures gagnent du terrain en

raison de l'attention accrue qui est accordée aux autres mécanismes de prestation des services.

- Comment la fonction publique peut-elle s'acquitter de son mandat traditionnel d'intendance à l'égard de l'intérêt du public et de soutien professionnel du gouvernement alors qu'elle est dispersée et fragmentée?
- Si la fonction publique demeure esclave de la technique et de la stratégie, comment la société aura-t-elle l'assurance que les volets de l'intérêt public touchant la direction des affaires de l'État et le leadership sont assumés comme il se doit et quels seraient les mécanismes nécessaires afin de pouvoir fournir cette assurance? Et surtout, comment le public, comment le citoyen servi par la fonction publique, voit-il cette question? Parmi les citoyens interrogés au cours des trois dernières années, plus de quatre sur cinq croient que les gouvernements ont perdu de vue les besoins des Canadiens moyens, seulement 18 % de la population croit que l'intérêt du public est pris en compte quand le gouvernement prend des décisions et 83 % sont d'avis que les politiciens et les dirigeants d'entreprises semblent prendre soin de leurs propres intérêts et de ceux de leurs amis, au détriment de ceux des citoyens moyens (Ekos, 1997).
- Comment la fonction publique peut-elle élargir son rôle de protection et de sauvegarde de l'intérêt du public?

La dichotomie entre le contrôle et l'efficience est aussi présente dans la littérature que dans l'esprit des gestionnaires du secteur public.

> *Des contrôles excessifs peuvent perturber la cohérence de l'administration et donner lieu à des iniquités. Des contrôles excessifs multiplient les examens nécessaires des mesures proposées, accroissent les tracasseries administratives et retardent l'action. Il peut y avoir tellement d'énergie consacrée à tenter de contrôler les activités administratives qu'en fait, il reste peu de temps ou d'argent pour exécuter le travail lui-même. Les contrôles excessifs peuvent donc émousser la sensibilité de l'administration à l'égard de son public (Fesler et Kettl, cité dans Anechirico et Jacobs, 1994, p. 471).*

En outre, il y a une contradiction inhérente entre la responsabilisation, d'une part, et la collaboration et les partenariats (horizontalité) visant à servir plus efficacement les citoyens, d'autre part, puisque les ententes de collaboration exigent des cadres de

responsabilisation solides ainsi que des voies hiérarchiques claires pour les nombreuses autres personnes et organisations qui assureront la prestation des services publics, ce qui fait augmenter, plutôt que diminuer, le *cloisonnement*. De même, il y a un conflit entre la réceptivité aux orientations politiques et la préservation de l'intégrité non partisane de la fonction publique tout comme entre l'habilitation et les systèmes de commandement et de contrôle nécessaires pour étayer le principe de la responsabilité ministérielle, De plus, il faut résoudre le dilemme qu'il y a entre servir le pouvoir et faire preuve de franchise à son égard.

> *La dichotomie entre la politique et l'administration repose sur l'hypothèse d'une fonction publique ayant l'obligation de donner des avis portant sur les mérites des préférences ou des propositions du gouvernement en matière de grandes orientations en comparaison avec l'intérêt public en général, qu'on le lui demande ou non, elle doit sans crainte faire preuve de « franchise à l'égard du pouvoir »* (Aucoin, 1995).

Dans son analyse des deux systèmes, Jane Jacobs affirme que la combinaison des deux se traduit inévitablement par la corruption et le chaos (*Systèmes de survie*, 1994). Cependant, nous ne sommes pas à même de souscrire à ses avertissements apocalyptiques puisque ni les principes inculqués à la fonction publique par les récentes réformes inspirées des forces du marché, ni ceux de la fonction publique traditionnelle ne peuvent être éliminés. Il est peu probable que la réforme et l'orientation qu'elle adopte s'arrêtent d'ici peu et peut-être ne le devrait-elle pas non plus. Il est tout aussi peu probable que le public renonce facilement aux fondements de notre système parlementaire démocratique et aux institutions conçues afin de protéger et de favoriser l'intérêt public. En outre, il est maintenant évident que les deux systèmes sont nécessaires et qu'aucun d'eux ne peut à lui seul répondre à tous les besoins de la société. Nous nous retrouvons donc confrontés inévitablement à la nécessité de résoudre les graves dilemmes auxquels nous nous heurtons. L'examen des fondements de la démocratie parlementaire peut nous aider à saisir plus clairement quelles sont les fonctions de base de la fonction publique qu'il faut remettre en valeur et rééquilibrer et comment y parvenir tout en tirant avantage des gains obtenus grâce aux réformes récentes.

## *Fondements de la démocratie parlementaire*

Peter Aucoin, dans *The New Public Management—Canada in Comparative Perspective* (1995), définit le modèle de gouvernement de Westminster comme suit :

> *...il repose sur deux hypothèses qui coexistent dans un état de tension constante. La première, c'est qu'un gouvernement responsable est le mieux protégé grâce à la dynamique de la politique de partis afin que le gouvernement, y compris la bureaucratie de l'État, fasse l'objet d'un contrôle démocratique. ...La seconde, c'est qu'un bon gouvernement est le mieux protégé grâce à une fonction publique professionnelle, non partisane... qui sert le gouvernement, mais qui est néanmoins dotée de personnel et gérée comme une institution indépendante de la politique partisane. Rien ne prouve qu'il soit possible d'établir et de maintenir un bon gouvernement sans une fonction publique professionnelle qui puisse étayer un système politique démocratique.*

Aucoin attire en outre notre attention sur le fait suivant :

> *assurer l'existence d'un bon gouvernement dans le système de Westminster a nécessité l'acceptation de l'idée d'une fonction publique dotée en personnel sur la base du mérite. Cette conception non partisane de la dotation repose sur l'hypothèse qu'une fonction publique dotée de façon indépendante et par conséquent neutre, est supérieure à une fonction publique dotée sur une base partisane. Cette façon de voir nous a conduits à la conception d'une fonction publique en tant que « service » et non pas simplement en tant qu'« un rassemblement de titulaires d'un poste ».*

La fonction publique doit être subordonnée au gouvernement et aux ministres et en être séparée. Cette séparation s'illustre le plus clairement dans le processus de dotation. Ce principe n'a été abandonné dans aucun des systèmes de Westminster. Il faut un désir politique explicite de réaffirmer la valeur d'une fonction publique professionnelle et non partisane pour renforcer cette pierre angulaire de notre système démocratique. Bien entendu, pour obtenir cet engagement, la fonction publique doit faire preuve d'une intégrité impeccable, respecter des lignes directrices strictes et démontrables en matière de mérite et de compétence et éviter les abus de pouvoir bureaucratique. Il faut se rappeler que le favoritisme bureaucratique peut être aussi répandu et dommageable que le favoritisme politique.

Notre système de démocratie parlementaire a besoin d'institutions publiques permanentes pour :

- assurer la continuité à travers les changements de gouvernement;
- donner un son de cloche objectif et politiquement neutre aux ministres;
- fournir de l'aide et des avis qui sont indépendants de la politique partisane, des groupes d'intérêt, des groupes de spécialistes affiliés et des secteurs à la poursuite d'intérêts individuels et commerciaux;
- agir comme dépositaires du savoir et de l'expérience sur la prestation et la politique de service au public;
- assurer un engagement personnel et institutionnel à servir à long terme.

En raison de l'émergence des formes de direction des affaires de l'État et de la multiplicité des nouvelles modalités de prestation des services, la question à se poser devient la suivante : Dans quelle proportion la fonction publique, selon une définition large, doit-elle avoir ces caractéristiques? Bien que cette importante question aille au-delà de la portée de notre propos, il est nécessaire de s'y attarder.

Il y a bien entendu d'autres explications à la forme particulière de démocratie parlementaire du Canada. Par exemple, les tenants de la théorie des choix politiques affirment que le secteur public lui-même est un intervenant influent et qui recherche son intérêt personnel dans notre système pluraliste. De plus, des universitaires comme Ken Rasmussen (1994) maintiennent que le favoritisme a toujours été au centre de notre système canadien et qu'une éthique professionnelle a vu le jour chez nos hauts fonctionnaires qui *s'articulait autour de l'obligation primordiale de servir la société dans son ensemble plutôt qu'un groupe particulier quelconque. Cette éthique*, fait observer Rasmussen, *permettait aux professionnels de se voir comme au-dessus des grandes batailles économiques, à la fois observateurs privilégiés et d'une neutralité bienveillante.* Le *pays* transcendait toutes les autres considérations, particulièrement les préoccupations de partis. Les premières réformes et l'autonomie du service civil ont été alimentées par un désir de séparer la politique de l'administration. Par exemple, le vérificateur général J. L. McDougal formula le témoignage suivant à la Commission Hague de 1892 :

> *la perpétuation de la notion que la gestion des affaires publics est la gestion de ce qui appartient au gouvernement du jour et pas du tout aux contribuables du pays est le plus gros défaut du service civil... la première étape de la création d'une fonction publique agissant dans l'intérêt du public a été d'accroître la quantité de contrôle du sous-ministre; en fait, ...le sous-ministre devrait avoir un contrôle absolu sur chacun des hommes du ministère.* [Traduction libre]

Rasmussen (1994) poursuit : *Un sous-ministre courageux et indépendant a été la première grande étape vers le but ultime d'un service civil courageux et indépendant, capable de travailler à l'intérêt du public.* En dernière analyse, pour cet universitaire, c'est le secteur public, qui s'est réformé lui-même pour son propre avantage, qui a jeté les bases de notre version du système de Westminster. Grâce à l'acquisition des droits de négociation collective et à l'édification d'une influence et d'un pouvoir institutionnels considérables, le service civil est devenu plus qu'un instrument efficace d'exécution des décisions du Parlement. Un élitisme administratif fut engendré. Il y a eu, pendant les années 1930, une reconnaissance croissante du fait que les membres du service civil, en tant qu'experts, *doivent servir les intérêts nationaux généraux plutôt que les intérêts étroits d'un parti.*

Cette tendance a conduit à un accroissement remarquable de l'influence du service civil au fur et à mesure où les groupes d'intérêt public ont commencé à exercer des pressions sur les bureaucrates autant sinon plus que sur les politiciens. Dans les années 1960, les prétendues *années dorées :*

> *Armée de droits, protégée par une structure d'organismes de surveillance bureaucratique et courtisée par des groupes d'intérêt influents, la fonction publique a commencé à être perçue comme une institution puissante tout à fait capable de négocier pour ses propres intérêts sans en référer à aucun intérêt public mythique ou à aucune éthique de service* (Rasmussen 1994b).

Évidemment, ces tendances ont mis la fonction publique, au Canada et ailleurs, en conflit avec ses supérieurs. La propension que décrit Rasmussen est au coeur des réformes globales dont nous avons été témoins au cours des deux dernières décennies. Cependant, nous l'avons déjà fait remarquer, ces réformes se sont concentrées sur les techniques et les stratégies au niveau des unités organisationnelles et des fonctionnaires et, comme le note Savoie (1994) n'ont tenu aucun compte de la fonction publique en tant

qu'institution. Une grande partie des efforts auxquels ont donné lieu les réformes contemporaines ont visé à minimiser le rôle du gouvernement en général et de la fonction publique en particulier. Cette ambition s'est réalisée dans la plupart des systèmes de Westminster (Armstrong, 1997). Cela étant dit, nous pourrions accepter la vision des choix politiques et de ses fondements, comme les expose Rasmussen, tout en demeurant néanmoins tenaillés par le même vide. La raison d'être des institutions de la fonction publique n'a été touchée ni par la théorie des choix politiques, ni par le gestionnariat, ni par les réformes entraînées par les forces du marché. En outre, les interprétations des choix politiques se fondent sur la croyance que l'action individuelle est motivée par l'intérêt personnel plutôt que collectif. Cette façon de voir ne tient pas davantage dans le secteur public que dans le secteur privé comme nous le verrons quand nous explorerons la recherche contemporaine sur l'intendance.

# L'intendance—une tradition oubliée

Après avoir examiné la réforme et nous être penchés sur l'effet radical qu'elle a eu pour la mise en application des principes du secteur privé dans les systèmes du secteur public, les conflits et les dilemmes qui en ont résulté et après avoir étudié le rôle fondamental de la fonction publique, il est maintenant clair que nous avons un urgent besoin d'une conception ou d'une perception plus vaste de la fonction publique puisque l'approche axée sur les forces de marché n'est ni assez robuste ni assez globale. Un concept de rechange se trouve dans la notion d'intendance.

## *Son origine et sa signification*

De nos jours, le terme *intendance* est surtout utilisé dans les domaines de la protection de l'environnement après avoir désigné la charge d'une personne qui s'occupait de la surveillance et de la bonne marche des domaines—y compris pour le plus grand bien des futures générations—et dans les institutions religieuses—dont les congrégations sont les

intendants (les gardiens) des créatures de Dieu. Le mot intendant sert à désigner de nombreuses réalités, notamment :

- un gestionnaire payé pour s'occuper des biens, des finances ou des affaires d'autres personnes;
- un fournisseur de provisions;
- un représentant qui supervise ou aide à gérer un événement;
- une personne en charge de serviteurs;
- une personne chargée de l'administration et des questions matérielles d'un établissement d'enseignement;
- un officier de marine chargé de l'administration.

L'extrême variété des réalités que désignent les mots intendant et intendance nous donne une idée de la très riche profondeur de leur signification et de la tradition. Il n'est donc pas étonnant que nous retrouvions l'expression au tout début de la pensée judéo-chrétienne, avec le commandement de l'Ancien testament (*Genèse 1:26-28*) donné aux hommes de dominer et de soumettre la terre. L'interprétation de ce commandement, c'est qu'il s'agit d'une charge divine enjoignant à l'homme de prendre soin et de protéger et non pas de régner. Certains affirment qu'il s'agit là du premier commandement donné par Dieu aux hommes—d'assurer l'intendance de la création (Kearns, 1996). Le terme d'intendance se maintient tout au long de l'Ancien testament et se retrouve au centre de plusieurs paraboles du Nouveau testament. Aux fins de notre discussion, deux exemples sont instructifs : le premier est l'histoire de Joseph et le second, la parabole des talents.

L'Ancien testament raconte l'histoire de Joseph, le fils cadet détesté, vendu comme esclave par ses frères, qui devint plus tard l'intendant florissant et respecté de Potiphar avant de devenir l'intendant du Pharaon de même que le sauveur et le gardien de toute l'Égypte. L'histoire de Joseph est très riche en enseignements sur l'intendance. Premièrement, les intendants sont des serviteurs, pas des maîtres. Ils gèrent les biens et les affaires de leur maître sans en être les propriétaires. Quand cette distinction tend à devenir confuse, le rôle de l'intendance s'écroule. De même, quand les fonctionnaires dans les démocraties parlementaires, assurant l'intendance au nom des citoyens et étant les serviteurs du Parlement, se laissent séduire par la richesse ou le pouvoir, ou si leurs relations avec les citoyens et le Parlement deviennent ambiguës, le système vacille et même s'écroule. Les atouts les plus importants de Joseph étaient son intelligence, son

discernement, son intégrité, sa compassion et sa clairvoyance. Son habileté à gérer les affaires de Potiphar et du Pharaon était sans égale :

> *Et Pharaon dit à ses officiers : « Trouverons-nous un homme comme celui-ci, en qui soit l'esprit de Dieu? » Alors Pharaon dit à Joseph : « Après que Dieu t'a fait connaître tout cela, il n'y a personne d'intelligent et de sage comme toi. C'est toi qui seras mon maître du palais et tout mon peuple se conformera à tes ordres, je ne te dépasserai que par le trône. » (Genèse 41.38-40).*

L'autre atout important de Joseph était sa capacité de prévoir les tendances futures et d'élaborer des plans généraux. Il a aidé le Pharaon à établir une stratégie et un plan pendant les sept années d'abondance afin de se préparer avec soin à un brusque recul de l'économie. Grâce à ses conseils et à son expertise, l'Égypte est demeurée florissante pendant que les nations avoisinantes étaient aux prises avec de graves difficultés économiques. L'autre leçon importante à tirer au sujet de l'intendance dans cette histoire, c'est le choc qui, à l'origine, l'a opposé à ses frères égocentriques et sa propre inclinaison en faveur de l'intendance. Les frères étaient bien décidés à profiter personnellement de sa vente en tant qu'esclave et à édifier leur propre fortune alors que Joseph était déterminé à apprendre tout ce qu'il pourrait tirer de ses expériences en tant que serviteur de Potiphar, que prisonnier ou que conseiller du Pharaon. En fait, Joseph s'est pleinement réalisé, un thème que nous reprendrons plus tard dans la discussion.

La parabole des trois serviteurs dans le Nouveau testament développe davantage le thème de l'intendance. Un maître avait réparti ses biens entre trois serviteurs qui devaient en prendre soin pendant qu'il effectuerait un long voyage. Deux des serviteurs se sont occupés des biens de manière à les faire fructifier alors que le troisième, par crainte, les a enfouis dans le sol. À son retour, le maître a loué les deux premiers serviteurs et sévèrement réprimandé le troisième pour sa méchanceté et sa paresse avant de le renvoyer. Les biens confiés aux serviteurs sont, comme c'est le cas dans les paraboles, symboliques plutôt que réels. La morale est claire et simple : quand on vous confie quelque chose, vous avez le devoir et l'obligation de l'améliorer de toutes les manières possibles. En fait, c'est faire preuve d'égoïsme et de méchanceté que de le cacher de crainte de le perdre ou de ne rien faire parce qu'il n'était pas possible d'en retirer un gain personnel.

La notion d'intendance écologique découle directement de la tradition judéo-chrétienne. De nos jours, il y a des milliers d'organisations dont l'objectif principal consiste à assurer l'intendance de l'environnement. Cela va des individus qui gèrent leur ferme en tant qu'intendants pour les générations futures aux gouvernements qui adoptent des stratégies d'intendance dans le but de protéger l'environnement. Ces stratégies d'intendance comportent l'édification d'un certain nombre de relations, de partenariats et de liens de collaboration qui constituent une façon d'autogérer et d'autoréglementer des aspects importants de la gestion de l'environnement.

Il y a de nombreuses références à l'intendance dans la littérature anglaise et toutes contribuent à nos notions collectives concernant cette réalité afin de nous aider à lier plus étroitement la notion avec la gestion des terres et des nations. D'aucuns ont affirmé que toutes les pièces historiques de Shakespeare traitaient d'intendance, en ce sens qu'il y est question de royaumes et de leurs intendants. Richard, Henry et les autres sont donc tous les représentants sacrés de Dieu sur terre. Les monarchies et l'intendance de même que leurs paramètres sont au coeur des débats dans ces pièces : les individus sont-ils aptes à assumer des rôles d'intendance? En quoi consiste l'intérêt public? Où se situe le bien de l'organisation ou de la nation? (Coughlin, 1997)

On peut retracer l'intendance tout au long de l'histoire de la littérature, jusqu'aux mouvements écologiques et à la gestion des affaires des organisations religieuses et, récemment seulement, à la gestion moderne et au leadership. Les années 1990 voient l'émergence de cette notion d'intendance dans la littérature sur la gestion, ce qui offre une solution de rechange prometteuse à la théorie des forces du marché. Cette conception redécouverte redonne un sens et une expression au rôle de la fonction publique.

## *L'aube d'un paradigme renouvelé*

Depuis deux ans environ, une nouvelle théorie de l'intendance de gestion est apparue, entièrement formée, comme Bacchus sorti de la cuisse de Jupiter, sans que l'on insiste

beaucoup sur ses racines historiques. Peter Block, dans un ouvrage récent intitulé *Stewardship - Choosing Service Over Self-interest* (1993), a contribué à la résurgence du concept d'intendance. Bien qu'il manque de rigueur et de cohérence, son livre stimule la réflexion et constitue un premier pas important dans l'examen de l'intendance comme une alternative aux modèles axés sur les forces du marché. La définition de l'intendance qu'il nous donne constitue un point de départ utile :

> *L'intendance est définie comme le désir de rendre compte du bien-être du plus grand ensemble par le service plutôt que par le contrôle de ceux qui nous entourent. Plus simplement, il s'agit de responsabilisation sans contrôle ou conformité.*
>
> *L'intendance conserve la responsabilisation afin de s'assurer que l'on tient bien en main la situation, mais ne centralise pas le pouvoir ou le point ou se situe l'action. Dès que vous centralisez le point d'action à un niveau supérieur, vous privez les exécutants de tout sentiment d'appartenance réel et de responsabilité.*
> *L'existence même d'un groupe de personnes dont le travail consiste à surveiller et à contrôler dépossède ceux qui font le travail de la responsabilisation et de leur responsabilité.... et crée une culture de la surveillance et de la conformité. La conformité est l'antithèse du sentiment spontané d'appartenance que fait naître une responsabilisation réelle.*

Une autre recherche intéressante a été menée par Davis, Schoorman et Donaldson (1997), qui opposent la théorie naissante de l'intendance de gestion à celle de l'intérêt du mandataire. Cependant, comme nous le verrons, leurs principes fondamentaux sont facilement applicables à la direction et à la gestion des affaires de l'État. Supposant que les deux théories, celle de l'intérêt du mandataire et celle de l'intendance, reposent sur des visions différentes de l'homme, les auteurs soutiennent que :

> *Les approches économiques de la direction des affaires de l'État telles que la théorie de l'intérêt du mandataire tendent à s'appuyer sur une forme d'homo-economicus qui présente les subalternes comme des êtres individualistes, opportunistes et égoïstes. À l'opposé, les approches sociologiques ou psychologiques de la direction des affaires de l'État telles que la théorie de l'intendance présentent les subalternes comme des êtres collectivistes, soucieux de l'organisation et dignes de confiance.*

La théorie de l'intérêt du mandataire présente les cadres supérieurs comme des mandataires dont les objectifs et les intérêts peuvent être, et bien souvent, sont différents

de ceux des intéressés. D'où la très grande importance accordée aux méthodes utilisées pour contrôler le comportement du mandataire. Selon la théorie de l'intérêt du mandataire, devant plusieurs possibilités, l'individu *rationnel* choisira celle qui optimisera et servira le mieux son action et ce, au moindre coût et au moindre effort. Dans cet énoncé, le mot *rationnel* est important - l'individu est considéré *rationnel* lorsqu'il n'est pas motivé par un intérêt personnel. C'est pourquoi, l'on insiste sur les mécanismes, les règles et les règlements pour faire échec aux comportements intéressés, car si les gestionnaires ont pour seul objectif de préserver leur pouvoir, leur prestige et leurs acquis, il est fort probable qu'ils perdront de vue ceux de l'organisation et qu'ils la conduiront à l'échec ou à l'effondrement. Parmi les mécanismes utilisés pour empêcher de tels comportements, on compte des systèmes complexes de reconnaissance et de sanctions sévères ou l'existence d'un conseil d'administration qui exerce une surveillance et procède à des vérifications et à des évaluations périodiques.

La recherche d'un modèle plus vaste, plus englobant, a été suscitée par l'incapacité de la théorie de l'intérêt du mandataire à tenir compte de toutes les complexités de l'organisation humaine, ou des comportements bien différents d'un bon nombre de dirigeants. La théorie actuelle de l'intendance définit des situations dans lesquelles les gestionnaires ne sont pas motivés par des objectifs personnels, mais agissent comme des intendants qui harmonisent leurs motifs avec les objectifs qui servent les buts ultimes de l'institution ou de l'organisation.

Ne tenant aucun compte de l'héritage religieux et celui de l'environnement, Davis, Schoorman et Donaldson maintiennent que l'intendance tire son origine de la psychologie et de la sociologie :

> *Dans la théorie de l'intendance, l'homme se pose comme un intendant dont le comportement est modelé par la prépondérance accordée aux comportements qui favorisent l'organisation, la collectivité, par opposition aux comportements individualistes et égoïstes, Devant la possibilité de choisir entre un comportement égoïste et un comportement qui favorise l'organisation, l'intendant ne perd jamais de vue l'intérêt de l'organisation ... il ou elle reconnaît une plus grande valeur à la coopération qu'à la défection.*

L'intendant tire sa satisfaction de la réussite de l'organisation; son comportement est donc centré sur l'organisation et non sur sa propre personne. Par conséquent, l'intendant met l'accent sur le rendement, le développement et l'amélioration de l'organisation et, de ce fait, répond mieux que le mandataire aux attentes des intéressés. À la différence de la théorie de l'intérêt du mandataire, qui met l'accent sur les contrôles, on favorise l'autonomie, le pouvoir et la latitude des organisations dont on a l'intendance puisqu'elles sont dignes de confiance. En outre, le contrôle peut nuire à la productivité étant donné qu'il freine les comportements favorisant l'organisation et qu'il affaiblit la motivation.

Il est presque inutile de dire que la théorie de l'intendance appelle une vision beaucoup plus humaniste de l'homme fondée sur le modèle d'épanouissement personnel appliqué à la théorie de la gestion d'abord par McGregor, dans sa *théorie des prémisses décisionnelles (théorie x - théorie y)* et plus tard, par Maslow et la *hiérarchie des besoins humains.* La théorie de l'intendance est centrée sur un apprentissage et une croissance orientés vers l'atteinte de niveaux supérieurs de réalisation. Au contraire, la théorie de l'intérêt du mandataire inhibe et supprime l'apprentissage et l'épanouissement.

Dans la théorie de l'intendance, les structures devraient faciliter et habiliter, et non contrôler et surveiller, d'où la conclusion inévitable que les organisations peu enclines au risque graviteront autour de la théorie de l'intérêt du mandataire et s'éloigneront des approches favorisant l'intendance. De plus, il est très difficile pour un mandataire de donner suffisamment de latitude à l'intendant pour qu'il puisse fonctionner efficacement, ce qui explique la fréquence des conflits organisationnels et la propension des mandataires occupant des postes de pouvoir à éliminer l'intendance et les intendants de leurs sphères d'exploitation.

Davis, Schoorman et Donaldson reconnaissent trois facteurs particuliers qui distinguent la théorie de l'intérêt du mandataire de la théorie de l'intendance :

- la *motivation* - la théorie de l'intérêt du mandataire est reliée à des récompenses extrinsèques tangibles et échangeables telles que l'argent, que

chacun s'efforce d'obtenir pour lui-même. Au contraire, dans la théorie de l'intendance, l'accent est mis sur des récompenses moins facilement quantifiables, telles que les possibilités d'épanouissement, de réussite, d'affiliation et de réalisation personnelle, c'est-à-dire des facteurs de motivation intrinsèques que chacun s'efforce d'atteindre au nom de l'organisation. L'*auto-efficacité, l'auto-détermination de même que les sentiments liés à la finalité sont des déterminants critiques de la motivation intrinsèque...[laquelle] repose sur la conviction personnelle que le travail effectué dépasse de beaucoup le système officiel de récompense et se rapporte à l'importance d'une vision organisationnelle commune.* En un sens, par conséquent, l'intendance favorise la responsabilisation à l'égard de la collectivité.

- L'*identification* à une organisation particulière, à sa mission, sa vision et ses objectifs - l'intendant est enclin à s'engager dans des activités coopératives et altruistes. Il est plus profondément engagé à l'égard de l'organisation, de sa longévité et des valeurs qu'elle préconise à long terme, et il s'appuie sur un éventail de valeurs plus vaste et croit à la validité des objectifs visés par l'organisation. Le mandataire, quant à lui, ne voit aucune utilité économique dans son rapport avec les objectifs de l'organisation. En outre, tandis que les intendants sont enclins à intérioriser les succès et les échecs et à se sentir responsables des résultats, les mandataires ont tendance à extérioriser les problèmes et à éviter le blâme et, ce faisant, contribuent bien souvent à empirer les problèmes par les efforts déployés pour éviter d'être incriminés.
- le *pouvoir* - le pouvoir est important pour tous les gestionnaires et les leaders, qu'ils soient mandataires ou intendants. Toutefois leur rapport au pouvoir diffère grandement. Il existe deux types principaux de pouvoir, le premier associé au mandataire et le second, à l'intendant :
    - le *pouvoir institutionnel ou organisationnel* est conféré par l'occupation d'un poste dans une organisation et s'accompagne d'une influence de même que d'un pouvoir coercitif et légitime et de récompenses;

- le *pouvoir personnel* fait partie intégrante de l'individu et n'est aucunement affecté par le poste occupé, il se compose du pouvoir lié au respect et à la compétence et repose sur les rapports professionnels.

Davis, Schoorman et Donaldson poursuivent leur analyse en examinant la théorie de l'intendance et celle de l'intérêt du mandataire en fonction de divers facteurs conjoncturels. Le premier, la philosophie de gestion, fait ressortir la différence entre une approche *d'engagement profond, de participation et d'auto-contrôle* considérée comme participative, ouverte, confiante et globale (réflexion et action n'y sont pas séparés), et une approche *axée sur le contrôle* selon laquelle on croit généralement que la réflexion et le contrôle d'une part et l'exécution du travail d'autre part doivent être séparés. L'approche participative convient bien aux intendants et s'avère plus efficace dans des contextes d'instabilité, de nouveauté et d'incertitude. L'approche axée sur le contrôle ou de l'intérêt du mandataire convient mieux aux contextes stables et routiniers dans lesquels une moins grande confiance est accordée aux travailleurs et où la vulnérabilité est exécrée.

Les chercheurs font ressortir les principales différences culturelles qui distinguent le modèle de l'intérêt du mandataire de celui de l'intendance. Les mandataires croient à l'individualisme - à la prépondérance des objectifs personnels sur les objectifs de groupe - tandis que les intendants adhèrent au collectivisme - dans lequel les objectifs personnels sont subordonnés à ceux du groupe. En ce qui concerne l'éloignement du pouvoir, ou la façon dont celui-ci s'exerce, les systèmes de classes et de castes s'accommodent très bien d'un pouvoir très éloigné, chaque niveau comptant largement sur les niveaux supérieurs; tandis que dans les cultures moins axées sur le pouvoir, qui favorisent l'indépendance individuelle et l'équité, on constate que le pouvoir est moins éloigné. Les modèles fondés sur l'intérêt du mandataire prospèrent dans les cultures axées sur le pouvoir. On y élabore des hiérarchies rigides, des niveaux de supervision et de contrôle, et on y tolère de très grandes différences entre les statuts et les récompenses. Le tableau 4 résume quelques-unes des principales caractéristiques de la théorie de l'intérêt du mandataire et de la théorie de l'intendance.

L'aspect le plus ambitieux de l'ouvrage de Davis, Schoorman et Donaldson tient dans la tentative des auteurs de démontrer que, malgré l'intérêt que présente le modèle de l'intendance, ce dernier ne convient pas à toutes les situations. Les auteurs montrent que l'organisation et les intéressés doivent s'entendre sur le modèle à adopter étant donné que le désaccord mène à l'échec. En outre, ils démontrent qu'on observe une optimisation du rendement lorsque toutes les parties s'entendent pour adopter un fonctionnement d'intendance. Par contre, lorsque les parties optent pour le rapport mandant-mandataire, les coûts s'en trouvent minimisés. Poursuivant leur réflexion, ils soulignent que la combinaison des approches conduit à la situation déplorable dans laquelle les intendants sont trahis par des mandataires opportunistes, ce qui a inévitablement pour effet d'amener progressivement l'organisation à adopter le modèle de l'intérêt du mandataire.

**Tableau 4**

**Comparaison de la théorie de l'intérêt du mandataire et de la théorie de l'intendance**

*(adapté de l'ouvrage de Davis, Schoorman et Donaldson, 1997)*

| Caractéristique | Théorie de l'intérêt du mandataire | Théorie de l'intendance |
|---|---|---|
| • Vision de l'homme | | |
| • comportement | • homme économique | • homme soucieux de se réaliser |
| • mécanismes psychologiques | • égoïste | préoccupé par l'intérêt de la collectivité |
| • motivation | • besoins économiques inférieurs (psychologie, sécurité, économie) | • besoins de niveau supérieur (croissance, réussite, épanouissement) |
| • comparaison sociale | • extrinsèque | • motivation intrinsèque |
| • identification | • autres gestionnaires | • intéressés |
| • pouvoir | • engagement moindre | • engagement profond |
| | • pouvoir institutionnel (légitime, coercitif, récompenses) | • pouvoir personnel (compétence, exemplarité) |
| • mécanismes conjoncturels | | |
| • philosophie de gestion | • axé sur le contrôle | • axé sur l'engagement |
| • orientation vers le risque | • mécanismes de contrôle | • confiance |
| • délai | • court terme | • long terme |
| • objectif | • contrôle des coûts | • amélioration du rendement |
| • différences culturelles | • individualisme | • collectivisme |
| | • pouvoir éloigné | • pouvoir moins éloigné |

Par conséquent, le choix de l'intendance apparaît comme une étape risquée et courageuse exigeant que l'on s'assure soigneusement que les parties en cause sont tout à fait d'accord. À cet égard, les auteurs partagent l'opinion de Block selon laquelle l'intendance étant fondée sur des rapports, la progression vers un tel type de fonctionnement ne peut être réalisée qu'un pas à la fois, un rapport à la fois. Cela suppose la coexistence fréquente des deux approches au sein des organisations. Cela suppose également que si l'organisation opte pour l'intendance, les intendants auront besoin d'être protégés des opportunistes. En outre, aucune approche ne convient à toutes les situations et ne devrait être appliquée de manière universelle. Par exemple, si la réduction des coûts est le seul objectif visé, c'est le modèle de l'intérêt du mandataire qui convient le mieux.

L'intendance s'avère prometteuse dans la mesure où elle réconcilie les deux cultures décrites ci-dessus qui coexistent dans notre système de gestion publique. Ce modèle semble à la fois permettre de répondre aux exigences en matière d'efficience et de rentabilité préconisées par les réformes mues par les forces du marché et de s'acquitter des tâches d'ordre supérieur et des responsabilités qui constituent l'essence du métier de fonctionnaire. En tant que modèle dominant, l'intendance est inclusif plutôt qu'exclusif. Il englobe la théorie de l'intérêt du mandataire, tandis que ce dernier, lorsqu'il a la prépondérance, exclut les approches plus vastes et plus robustes.

L'intendance a des répercussions considérables sur les trois domaines d'activités de la fonction publique décrits auparavant : la direction des affaires de l'État, la gestion de la fonction publique et la prestation des services. Ce dernier domaine étant le plus apparenté aux préoccupations et aux activités du marché a déjà fait l'objet de réformes récentes et a été traité dans la littérature sur le sujet. Comme nous avons soutenu qu'une approche plus globale était nécessaire pour rétablir l'équilibre et la perspective appropriés au sein de la fonction publique, c'est dans les deux autres sphères d'activité que l'intendance offrira le plus de promesses. Certes, avant de s'engager sur la voie de l'intendance il est nécessaire de procéder à un examen détaillé de ses conséquences dans de nombreux domaines de la gestion publique du point de vue des intéressés, ainsi que de leurs rôles et responsabilités. Par intéressés, on entend les citoyens, les politiciens, les organismes centraux et leurs

fonctions (formulation et gestion des politiques, gestion des ressources humaines, formation et perfectionnement, gestion financière), les ministères et les organismes de prestation des services et les fonctionnaires. Bien qu'ils soient importants, ces examens détaillés dépassent la portée du présent document. Nous nous attacherons ici aux conséquences globales qui, nous l'espérons, aideront à ébaucher les études ultérieures.

À cette fin, nous reconnaissons à l'intendance trois conséquences importantes sur la gestion du secteur public. Si elle opte pour la voie de l'intendance, la fonction publique doit :

- améliorer ses capacités au niveau central et approfondir la réflexion sur les politiques;
- adopter une approche de gestion axée sur l'engagement plutôt que sur le contrôle;
- créer des organisations intelligentes souples et productives.

## Conséquences de l'intendance - Engagement à l'égard des tâches d'ordre supérieur

Les conséquences de l'intendance pour le secteur public sont considérables et de très vaste portée. Il est donc essentiel de s'interroger sérieusement et honnêtement sur les activités des gouvernements, la façon dont ils mènent ces activités et pourquoi. Comme nous l'avons déjà dit, l'intendance est beaucoup plus qu'un nouveau slogan conçu pour susciter l'intérêt de fonctionnaires lassés par des années de réformes et de discussions sur l'efficience et leurs promesses. L'intendance se présente comme un moyen pour mener à terme le travail entrepris par ces réformes axées sur les forces du marché. La voie de l'intendance consiste à mettre les leçons du secteur privé au service de tâches d'ordre supérieur et d'institutions propres au secteur public qui ont un urgent besoin d'être revitalisées, et permet d'intégrer les deux parties du système hybride actuel. L'approche de l'intendance fait la synthèse des éléments cruciaux nécessaires pour résoudre le dilemme que présentent les deux approches et indique l'orientation des mesures qu'il

faudra nécessairement prendre pour renouveler la culture de la fonction publique, restaurer la confiance du public et proposer un but clair aux fonctionnaires qui oeuvrent depuis si longtemps sans un tel but.

## *Améliorer les capacités centrales et approfondir la réflexion sur les politiques*

L'ouvrage de Block sur l'intendance propose au lecteur de partir en voyage en lui demandant d'abord de choisir le service plutôt que l'intérêt personnel. En cela réside la principale lacune de sa théorie car, en soi, la notion de service est peut-être moins solide que celle de l'intérêt personnel. Le service, mais à quelle fin? dans quel but? Ces questions ne sont jamais soulevées par Block. Et nous voici revenus à l'exemple de l'usine des chaussures Nike. Le gouvernement et la fonction publique sont bien autre chose - ils traitent du bien commun et de l'intérêt public. Pour assurer l'intendance efficace de l'intérêt public dans la complexité du contexte actuel, il faut remettre en question les limites de notre humanisme, de notre compassion, de notre réflexion créatrice, de la discipline et de la rigueur, de la solution des problèmes et de notre capacité de synthèse.

Pour être un intendant efficace de l'intérêt public, la fonction publique doit d'abord recouvrer sa capacité et, ensuite, sa crédibilité aux yeux des chefs politiques et de la population, ainsi qu'à ses propres yeux. Cela doit être fait sans revenir à l'élitisme qui a isolé les bureaucrates et alimenté la réforme moderne du secteur public. Dans son étude sur les réformes entreprises dans les années 1980 au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis, Donald Savoie (1995) montre clairement que les initiatives entreprises étaient anti-bureaucratiques et caractérisées par un dédain évident à l'égard des avis professionnels et non partisans en matière de politiques. *L'accent portait [alors] sur l'unité organisationnelle, le gestionnaire, l'employé et s'éloignait de la fonction publique en tant qu'institution* (Savoie, 1995). Il souligne que Reagan, par exemple, a préparé le remplacement de la « compétence neutre » par la « compétence adaptée » en utilisant son

pouvoir de nomination, alors considérable. En conséquence, sous de tels régimes, les unités de formulation des politiques ont été dépréciées et abolies. L'exode des personnes de compétence et le peu de possibilités de perfectionnement qui s'offraient à celles qui restaient ont largement contribué à diminuer les capacités de formulation de politiques et de réflexion des structures gouvernementales. Malheureusement, les fonctions publiques sont en grande partie responsables de cette situation. Au fil des ans, engourdies par l'abondance, elles sont tout simplement devenues trop bureaucratiques et incapables intellectuellement de se renouveler.

Il n'est pas étonnant que les politiciens aient été les premiers à constater la situation et à se plaindre de l'incapacité de la fonction publique de traiter les questions de plus en plus complexes dépassant les limites de compétence et les limites nationales - des questions telles que le commerce mondial, l'interdépendance fiscale, l'emploi, la technologie, la pollution, l'immigration, la santé et le bien-être social, les droits de la personne, la solidarité, l'unité et ainsi de suite. Comme le montrent les citations de deux ministres du Cabinet tirées du livre de Savoie (1995), on avait cessé d'apprendre :

> *La plus grande déception au gouvernement était le manque de créativité et de réflexion éclairée de la part des hauts fonctionnaires. Lorsque j'étais dans l'opposition, je supposais que c'était le Cabinet de Trudeau qui entravait les fonctionnaires dans leurs efforts pour proposer de nouvelles idées et solutions. J'avais tort...Les hauts fonctionnaires des ministères nous priaient de ne pas nous écarter du statu quo et ceux des organismes centraux nous donnaient mille et une raisons pour ne pas entreprendre telle ou telle chose.*
>
> *Chaque fois que je demande un document comptant plus que quelques pages ou qui s'écarte un tant soit peu du fonctionnement courant du ministère, les fonctionnaires me répondent qu'il leur faudra confier ce travail à un consultant de l'extérieur. Nous avons une jolie bande d'incompétents.* [Traduction libre]

Les réformes contemporaines ont entraîné la diminution des capacités de formulation de politiques, de réflexion et d'apprentissage au sein du gouvernement, de même que l'apparition d'un système plus diffus et plus compartimenté de réseaux et de mécanismes de prestation des services. Ces deux facteurs conjugués ont fait naître un urgent besoin de nouvelles capacités de coordination des politiques et, du point de vue des citoyens, un immense besoin d'intégrer, en théorie comme en pratique, les très nombreux services et

fournisseurs. Il est devenu difficile de voir en quoi consiste le gouvernement et encore plus d'entrer en communication avec lui. Savoie conclut son étude approfondie en ces mots :

> *Les défis à relever sont évidents. Les gouvernements doivent acquérir une meilleure capacité de formuler des politiques, de réagir aux circonstances en constante évolution et d'amener des groupes à travailler ensemble aux réalisations souhaitées. Les bureaucraties doivent également accroître leur capacité à remettre en question leur propre fonctionnement et à pratiquer l'auto-critique. Il faut pour cela de nouvelles façons qui présideront à naissance d'organisations gouvernementales ou à leur disparition. Le défi consiste à s'attaquer à la sclérose institutionnelle, et ce défi, les réformes des années 1980 ne l'ont pas relevé.*

Comme l'intendance repose sur la réalisation de soi, sur une vision de l'homme au service de la collectivité plutôt que sur une vision économique et individuelle, elle favorise l'amélioration des capacités en matière de formulation de politiques, de réflexion et d'apprentissage. Elle accorde la prépondérance des besoins d'ordre supérieur tels que l'épanouissement de la personne, de l'organisation et de la société sur les besoins d'ordre inférieur tels que l'économie et l'efficience. En outre, l'intendance favorise une perspective à long terme.

Si l'on reconnaît qu'une fonction publique professionnelle est la pierre angulaire de la démocratie parlementaire, et si l'on constate une diminution des capacités de la fonction publique en matière de formulation de politiques, de réflexion et d'apprentissage, parallèlement à une augmentation de la complexité des questions mondiales qui empêchent désormais de compter sur les approches traditionnelles pour apporter autre chose que des solutions partielles, alors nous devons sérieusement remettre en question notre capacité de gouverner. Yehezkel Dror, porte-parole du Club de Rome, a soulevé cette question cruciale dans un ouvrage intitulé « The Capacity to Govern - Designing Governance for Global Transformations » (1996). Il souligne que la situation actuelle de transformation mondiale rapide :

> *pose des défis particuliers à la direction des affaires de l'État, étant donné que les décisions prises maintenant auront inévitablement pour effet d'orienter les trajectoires futures et de modifier le sort des nations et de l'humanité dans son ensemble. Pourtant, les gouvernements ont très peu évolué récemment, et dans*

> ***leur forme actuelle, il évident qu'ils n'ont pas ce qu'il faut pour faire face au changement et à l'incertitude, pour tirer parti des possibilités qui s'offrent ou pour éviter les dangers à venir. Il est, par conséquent, urgent de procéder à une restructuration importante des principaux aspects de la direction des affaires de l'État.***

Dror soutient que le transfert des fonctions gouvernementale au secteur privé n'est pas la solution, affirmant du même souffle que les sociétés ne sont pas prêtes à affronter l'assaut constant du changement et que les systèmes gouvernementaux actuels sont en grande partie désuets. Il propose des solutions relevant du modèle de l'intendance, et notamment :

- *de mettre l'accent sur les tâches d'ordre supérieur de la direction des affaires de l'État.* Dror constate que le gouvernement manque désespérément d'idées créatrices concernant la façon de faire face à des questions de plus en plus urgentes. Il constate, de plus, que la principale faiblesse de la direction des affaires de l'État réside dans la négligence d'une perspective à long terme.

  > ***Par conséquent, l'amélioration des capacités nécessaires à l'exercice de la direction des affaires de l'État n'est pas tant une question d'efficience, d'efficacité, de réduction des coûts, de prestation de services de qualité et de capacité de résoudre les problèmes courants, que du besoin essentiel pour les gouvernements de mieux se préparer à réaliser les tâches d'ordre supérieur qui façonnent l'avenir des sociétés et de l'humanité toute entière.***

- *d'approfondir la réflexion en matière de politiques et d'améliorer les capacités centrales des gouvernements.* Dror affirme que, dans la situation actuelle, si la réflexion en matière de politiques manque de crédibilité c'est parce qu'elle est trop superficielle, qu'elle s'en remet trop au bon sens, qu'elle est influencée plus qu'il ne faudrait par des solutions faciles et enfin parce qu'elle n'est pas en mesure de proposer des idées créatrices. De nouvelles politiques innovatrices seront nécessaires pour élever les normes au sein de la fonction publique et pour encourager les personnes à situer leur réflexion *dans une perspective historique* et à comprendre les transformations mondiales et les dynamiques sociétales en tenant compte à la fois des connaissances scientifiques et des considérations humanistes dans les discussions en matière de politiques. Cette nécessaire amélioration de la créativité sera le fruit d'un

effort d'apprentissage constant, de souplesse et de considération d'opinion divergentes, c'est-à-dire en évitant la *pensée de groupe.* De plus, il est nécessaire d'établir une meilleure relation entre les penseurs politiques et les citoyens et, même si dans la formulation des politiques on ne doit pas ignorer les lignes directrices pratiques et les contraintes en matière de ressources, la distinction conceptuelle entre les deux doit demeurer bien claire.

- *d'habiliter les personnes grâce à la compréhension,* de favoriser l'apprentissage sociétal constant et la créativité, et de promouvoir l'éducation. Dror donne l'avertissement suivant : nous connaîtrons l'échec de la démocratie à moins que les gens n'en viennent à comprendre la complexité des questions publiques et ne développent un sens de solidarité humaine. La soi-disant *société de l'information* n'apportera pas automatiquement une telle illumination - il faudra pour cela des efforts délibérés.
- *de restaurer la confiance dans les gouvernements* en prenant le contre-pied des *valeurs culturelles de consommation, d'étique commerciale et de laxisme qui ont cours actuellement, ainsi que des droits non accompagnés de devoirs - lesquels ont en grande partie disparu des politiques* en élaborant puis en adoptant un code d'éthique à l'intention des politiciens et des bureaucrates;
- *de remplacer la scolarisation sur l'État* par une polarisation sur l'humanité, c'est-à-dire en remplaçant les intérêts étroits et individuels par des intérêts plus vastes et collectifs;
- de mettre l'accent sur les *rapports entre les appareils de direction des affaires de l'État et de restructurer ces rapports* étant donné la nécessité d'un plus grand nombre de types d'action collective pour résoudre les nouveaux problèmes qui se posent.

En se concentrant sur les tâches d'ordre supérieur, la fonction publique sera mieux en mesure d'améliorer les conseils qu'elle donne aux décideurs, de réunir une grande diversité de points de vue, de prévoir l'avenir et de se préparer en fonction des tendances et des problèmes qui se dessinent, et enfin de gérer le changement et la transition dans un environnement en constante évolution. Cela ne peut se réaliser dans un contexte rigide et

hiérarchique axé sur le contrôle. Le contexte approprié doit plutôt promouvoir la créativité et l'innovation, être tourné vers l'extérieur et favoriser la participation.

## *Approche participative de la gestion*

Les lacunes de l'approche de gestion axée sur le contrôle ne sont que trop évidentes. Le tableau 5 résume les principales différences entre l'approche participative et l'approche axée sur le contrôle. La première est en accord avec le modèle de l'intendance. Elle repose sur les mêmes principes d'objectifs communs, de perspective à long terme, d'orientation d'avenir, d'engagement, de formation, d'acceptation des risques et des erreurs, de l'innovation, de la compétence et du respect des personnes. L'approche participative exige un style de leadership fondé sur des rapports, non sur des structures. La création d'organisations et l'aide fournie aux employés pour leur permettre de réaliser leur plein potentiel comptent parmi les responsabilités courantes de la direction et de la gestion. L'apprentissage à partir des erreurs et la participation active des employés à la solution des problèmes et à l'amélioration des processus se font tout naturellement. La gestion et le personnel partagent les valeurs et les objectifs de l'organisation et s'emploient à les atteindre. Comme il est difficile de trouver les employés compétents, on consacre à cette tâche beaucoup de temps et l'on veille au perfectionnement de ces employés, c'est pourquoi on les considère comme des ressources de grande valeur dont

**Tableau 5**

**Approches de gestion**
(adapté de Davis, Schoorman et Donaldson, 1997)

| Caractéristiques | Axée sur le contrôle | Axée sur la participation |
|---|---|---|
| • Valeurs | • faible convergence, objectifs non partagés | • grande convergence, objectifs partagés |
| • Délai | • court terme, immédiat | • long terme, avenir |
| • Perception des employés | • peu de confiance | • confiance élevée |
| • Durée des fonctions | • gestionnaires et employés facilement remplaçables | • gestionnaires et employés considérés comme des ressources de valeur , longues périodes d'affectation |
| • Répartition des principales fonctions | • séparation de la réflexion et de l'action | • conjonction de la réflexion et de l'action |
| • Motivation | • règles, contrôles | • auto-contrôle |
| • Environnement | • faibles coûts de main-d'oeuvre, chômage élevé | • frais de main-d'oeuvre et de remplacement élevés |
| • Point de convergence | • environnement stable | • environnement instable |
| • Orientation vers le risque | • le contrôle des coûts à court terme et du rendement | • efficacité et qualité à long terme |
| • Vulnérabilité | • on répond au risque par une augmentation des contrôles | • on répond au risque par une meilleure formation et par une plus grande habilitation |
| • Rapports avec le pouvoir | • on évite le risque et, par conséquent, le besoin de confiance | • acceptation de la vulnérabilité dans les rapports |
| | • institutionnels, axés sur les opérations | • personnels, respect et compétence |

les opinions et les idées jouent un rôle crucial dans la planification et la stratégie à long terme.

Il faut noter, cependant, que le passage d'un modèle de gestion axé sur le contrôle à une approche axée sur la participation devra être exécuté avec le plus grand soin, après une préparation et une planification minutieuses. Qu'on pense un seul instant à tout ce qu'il faut pour préparer la main-d'oeuvre à exercer un changement aussi important sans courir au désastre. Pour avoir une idée de la complexité de la tâche, jetons un coup d'oeil sur le tableau 6 qui fait état des principales différences entre les deux approches du point de vue particulier des stratégies de gestion des ressources humaines inhérentes à chacune de ces approches.

Selon le résumé de Block, une orientation vers un modèle d'intendance exigerait :

- d'optimiser les possibilités de choix pour ceux qui sont le plus près de l'exécution du travail - le choix favorise la responsabilisation;
- de réunir la gestion et l'action;
- d'élaborer des mesures et des contrôles utiles pour les fonctionnaires de base - cesser de mesurer le comportement et le style des gens, et s'attacher aux résultats;
- de faire des concessions concernant la cohérence entre les groupes et d'appuyer les solutions locales;
- de situer le service au-dessus de toute autre considération;
- de cesser de survaloriser la gestion et de démystifier les fonctions d'état-major;
- de mettre un terme au secret et d'opter pour la transparence;
- d'exiger la promesse d'agir dans l'intérêt de l'ensemble;
- de redistribuer la richesse - récompenser le rendement du groupe et de l'équipe, et non les individus.

Même si la perspective de l'affaiblissement des structures de contrôle et des hiérarchies bien établies semble alléchante, elle n'en comporte pas moins des conséquences considérables. En réalité, en ce domaine, il est impossible de faire endosser de nouvelles attentes et de nouveaux défis à tous, qu'ils soient fonctionnaires, politiciens, gestionnaires, employés ou citoyens sans leur fournir les outils et les moyens de s'acquitter de leurs nouvelles fonctions et responsabilités, sans développer la capacité de l'organisation dans son ensemble en matière d'adaptation et d'apprentissage.

**Tableau 6**

**Stratégies de la main-d'oeuvre dans l'approche de gestion axée sur le contrôle et dans l'approche participative**
(adapté de Walton, 1985)

| Fonction | Approche axée sur le contrôle | Approche participative |
|---|---|---|
| Conception de l'emploi | • l'attention de la personne se limite à l'exercice de son travail personnel<br>• la conception banalise et fragmente le travail, et sépare l'action de la réflexion;<br>• la responsabilisation est axée sur l'individu;<br>• définition bien arrêtée du travail | • la responsabilisation individuelle s'étend à l'amélioration du rendement du système;<br>• la conception valorise le contenu du travail, met l'accent sur les tâches touchant l'ensemble, et réunit l'action et la réflexion;<br>• il est fréquent qu'une équipe soit l'unité comptable de base; |
| Attentes en matière de rendement | • normes établies définissent le rendement minimum; on privilégie la stabilité; | • l'accent est mis sur les *objectifs à long terme,* lesquels ont tendance à être dynamiques et axés sur les citoyens; |
| Organisation de la gestion : structure, systèmes et style | • la structure semble plus hiérarchisée, le contrôle étant exercé du haut vers le bas;<br>• la coordination et le contrôle s'appuient sur des règles et des procédures;<br>• l'accent est mis sur les prérogatives et les pouvoirs reliés au poste;<br>symboles de prestige visant à renforcer la hiérarchie; | • structure organisationnelle horizontale caractérisée par des systèmes d'influence mutuelle;<br>• la coordination et le contrôle sont fondés sur des traditions, des valeurs et des objectifs communs; la gestion met l'accent sur la solution des problèmes, une information pertinente et la compétence; |
| Politiques de rémunération | • rémunération variable, le cas échéant, pour récompenser les efforts individuels;<br>• rémunération personnelle fondée sur l'évaluation de l'emploi; | • differences de statut minimales afin de ne pas insister sur la hiérarchie;<br>• récompenses variables dans un but d'équité et pour renforcer les réalisations de groupe; participation aux gains, participation aux bénéfices; |
| Assurances reliées à l'emploi | • en période de réduction des activités, les coupures visent surtout les employés rémunérés à l'heure;<br>• les employés sont considérés comme des coûts variables | • rémunération personnelle selon les compétences et l'expertise;<br>• égalité du sacrifice;<br>• garantie que la participation n'entraînera pas de perte d'emploi;<br>• on s'efforce d'éviter les cessations d'emploi et l'on aide au réemploi;<br>• la priorité est accordée à la formation et au perfectionnement de la main-d'oeuvre actuelle; |
| Politiques d'expression des employés | • les employés ont relativement peu d'occasions pour s'exprimer; ces occasions se limitent à des sondages d'opinion, la procédure de grief et la négociation collective;<br>• l'information sur les activités est strictement donnée à ceux *en ont besoin pour leurs fonctions;* | • on encourage la participation des employés dans une vaste gamme de questions; l'accent est mis sur les avantages qui en découlent ainsi que sur les nouveaux concepts de direction des affaires de l'organisation;<br>• l'information est largement diffusée; |
| Relations patronales-syndicales | • relations de travail antagonistes,; accent | • principe de l'association dans les relation |

| | | |
|---|---|---|
| sur les conflits d'intérêt; | | de travail; planification et solution de problèmes conjointes dans divers domaines;<br>• syndicats, dirigeants et employés redéfinissent leurs rôles respectifs |

## *Création d'organisations intelligentes souples et productives*

Lors de la troisième conférence internationale des sciences administratives, en 1996, l'animateur, Derry Ormand, a traité de la capacité de la fonction publique de s'adapter et d'améliorer les institutions actuelles, c'est-à-dire de sa capacité de se renouveler. Il a fait remarquer que le renouvellement exigeait une analyse professionnelle éclairée et de la créativité; puis il a mentionné que cette capacité de renouvellement comportait cinq aspects essentiels :

- la redéfinition et la reformulation de la mission du gouvernement;
- le choix et la conception des outils d'intervention;
- l'ouverture de la fonction publique au perfectionnement;
- la sensibilisation de la population à l'égard du gouvernement; et
- la création d'une capacité stratégique de transformation des institutions publiques.

Au moins quatre de ces aspects essentiels du renouvellement sont en rapport avec l'apprentissage, ce qui montre bien que la fonction publique devient moribonde et non efficiente lorsqu'elle ne peut compter sur une tradition en matière d'apprentissage, ou sur des mesures incitatives ou des capacités en ce domaine.

Outre les compétences et l'expertise dans les domaines de la technique et de la stratégie en matière de prestation du service et de gestion des processus de formulation des politiques, une fonction publique qui adopte le modèle de l'intendance a également besoin, comme nous l'avons vu dans la dernière section, d'une capacité de réflexion et d'analyse poussée afin de pouvoir remettre en question le statu quo et les pressions qui peuvent ébranler les fondements de notre système parlementaire et à en faire une critique éclairée. On doit pouvoir faire preuve de franchise à l'égard du pouvoir, tant à l'intérieur

qu'à l'extérieur de la bureaucratie. En d'autres mots, pour survivre, le système doit institutionnaliser et cultiver la réflexion autonome et promouvoir l'expression d'opinions susceptibles de remettre en question les opinions de la hiérarchie, et parfois, celles, très puissantes, de la majorité, et de susciter chez eux l'interrogation. De même, cette fonction devrait être en mesure de faire surgir de nouvelles idées et de nouvelles façons d'utiliser l'apprentissage grâce à une capacité d'analyser de façon objective les idées provenant d'autres sources. Ce n'est que de cette façon que les organisations et les personnes peuvent apprendre, s'améliorer et se renouveler.

L'amélioration et la mise en valeur de cette capacité d'apprentissage et de réflexion est une tâche complexe et difficile. Elle va beaucoup plus loin que la formation, l'embauche et le perfectionnement des personnes les plus compétentes. Elle constitue l'essentiel de la culture organisationnelle. La seule preuve que l'on peut avoir de l'apprentissage d'une organisation est la mise en pratique des idées enseignées. D'où la nécessité d'une orientation de l'action. Parallèlement, comme l'apprentissage provient généralement de plusieurs petits échecs, il suppose l'expérimentation et l'innovation. Cela exige une culture qui appuie et tolère une prise de risque mesurée et qui permet une discussion franche des erreurs afin qu'on puisse en tirer des leçons. Par-dessus tout, la culture d'apprentissage doit comprendre des retranchements où pourront se réfugier ceux qui remettent en question les idées traditionnelles, les notions hiérarchiques et les pratiques en usage dans un environnement de réglementation directe. Sans quoi, la créativité se trouve paralysée et les nouvelles idées ne peuvent dépasser l'étape de la conception. Le courage de faire preuve de franchise à l'égard du pouvoir est de la plus haute importance dans l'approche de l'intendance.

De plus, les organisations intelligentes ont besoin d'un type de leadership particulier. Il revient à ces leaders de concevoir et de promouvoir les cultures et les systèmes de manière à ce que les employés soient constamment sollicités pour aider à façonner l'avenir de leur organisation. Cela suppose donc un dialogue constant, actif, orienté, sérieux et lucide entre les collègues et les divers niveaux de l'organisation.

Les organisations fondées sur le modèle de l'intendance favorisent l'épanouissement des personnes et non leur exploitation. Elles exigent une culture de la confiance. De telles organisation favorisent la solution des problèmes en traversant les axes verticaux et en concluant des partenariats à l'extérieur de l'organisation, en particulier en constituant des réseaux et des liens avec les clients qu'elles servent et en recueillant des renseignements auprès d'eux.

L'ouverture est une autre des conditions préalables à l'intendance. Le caractère fermé de la bureaucratie invite à la suspicion, en particulier à l'égard du nouvel ordre de gouvernement et de discours public caractérisés par l'ouverture, et limite les capacités d'apprentissage et de réflexion.

> *Sans la connaissance qui découle d'une évaluation et d'une analyse rigoureuses des initiatives en matière de politique actuelles et passées, tant à l'intérieur de leur propre gouvernement que dans les sphères de compétence extérieures, les fonctionnaires ne peuvent ajouter aucune valeur au processus de formulation des politiques qui soit supérieure à la contribution de partisans ou de tiers tels que les groupes de réflexion en matière de politique. De plus, les conseils francs et audacieux n'ont que bien peu de valeur lorsqu'ils ne s'appuient pas sur la connaissance, la recherche et l'évaluation, et qu'ils ne sont pas éclairés par une expérience pratique* (Aucoin, 1995).

La capacité de réflexion suppose l'aptitude à synthétiser de grandes quantités d'information pour les présenter sous des formes significatives et utiles. Elle exige la clairvoyance et la capacité de prévoir les demandes, les tendances et les changements à venir. En réalité, on peut dire que cette capacité à entretenir la prévoyance est une exigence fondamentale chez les leaders de toute organisation. Il est à noter que les institutions centrales qui agissent en partenariat avec les organismes de service sont très bien placées pour les aider à cet égard. Elles jouissent également d'une disponibilité dont disposent rarement celles qui sont engagées dans le tourbillon des activités inhérentes aux responsabilités du service. Comme l'a fait remarquer Machiavel dans *Le Prince* :

> *Ainsi en va-t-il dans les affaires de l'État, parce que si l'on reconnaît de loin -ce qui n'est donné qu'à un sage - les maux qui naissent en lui, ils guérissent vite; mais quand, faute de les avoir reconnus, on les laisse croître de sorte que tout un chacun les reconnaît, il n'y a plus de remède.*

L'incapacité ou le refus de prévoir ou d'instaurer une culture de l'apprentissage et de la réflexion, ainsi que les mécanismes qui la soutiennent, peut s'avérer le test ultime d'un leader sur les plans éthique et pratique. Joseph donne un exemple frappant du genre de prévoyance et de conseils judicieux que suppose l'approche de l'intendance.

Évidemment, les recherches à faire en ce domaine sont considérables. Par exemple, les processus permettant de susciter l'engagement à l'égard de l'apprentissage sont à élaborer. De même, les gestionnaires ont besoin d'un ensemble d'outils pour soutenir leur engagement en matière d'apprentissage. Nous devons également examiner les hypothèses concernant l'apprentissage, les rapports entre la situation actuelle et ses origines dans le temps, les capacités, le changement de culture et surtout la stratégie et l'orientation du secteur public. Il faut envisager l'élargissement du cadre d'apprentissage à mesure que nous en apprenons davantage au sujet des pratiques de gestion, de leur incidence sur l'apprentissage, ainsi que la façon d'en faire un meilleur usage et de les améliorer.

L'amélioration de la réflexion centrale, l'approfondissement de la réflexion sur la formulation des politiques, l'orientation vers un modèle d'intendance, l'adoption d'une approche de gestion participative et la création d'organisations intelligentes souples et productives, tout cela exige une croissance organisationnelle. La mise en oeuvre, qui assure la cohésion de tous ces efforts, repose sur la création d'institutions plutôt que sur les techniques de gestion du changement traditionnelles.

# Le lien qui assure la cohésion - la création d'institutions

Il n'y a rien de surprenant à ce que le processus nécessaire pour mettre en oeuvre le modèle de l'intendance doive dépasser l'insistance que les approches de gestion du changement axées sur les forces du marché manifestent à l'égard de la technique et de la stratégie. L'intendance suppose une réforme fondamentale de l'institution qu'est le secteur public et non de simples améliorations administratives ici et là au sein de la fonction publique. La réforme institutionnelle exige moins un changement d'ordre structurel qu'un changement de culture, c'est-à-dire une transformation de notre manière fondamentale d'envisager la gestion et notre responsabilité première. Par exemple, nous avons montré quelques-unes des différences fondamentales entraînées par l'intendance sur le plan de la gestion. De même, nous avons soutenu que, à l'heure actuelle, il importe de consacrer beaucoup plus de temps et d'énergie à des domaines d'ordre supérieur tels que la formulation de politiques, la prévision, l'apprentissage, l'adaptation et ainsi de suite. Ce recentrage exige une transformation du tissu qui compose la culture de la fonction publique - la façon dont les employés sont administrés, celle dont les personnes et les unités de travail sont contrôlées, la façon dont la fonction publique communique avec les chefs politiques et les citoyens, celle dont nous planifions les activités, mesurons et récompensons les résultats, de même que ce qui détermine les modalités, les participants et les motifs de la conclusion de partenariats, etc. Tous ces changements exigent une stratégie institutionnelle de changement, la création de concentrations de pouvoir, un fort appui de la population et des politiques, ainsi qu'un soin attentif aux communications et aux relations avec les commettants. Il est donc de la plus haute importance de choisir soigneusement une stratégie de mise en oeuvre visant la croissance institutionnelle étant donné que seules les institutions publiques peuvent relier en un tout cohérent tous les fragments nécessaires à la réalisation du modèle de l'intendance.

De telles stratégies globales de réformes institutionnelles sont rares. Pour en avoir un exemple, tournons-nous encore une fois vers Dror (1989), qui a dirigé plusieurs

séminaires à l'intention des leaders concernant le système ou la stratégie de réforme de l'institution dans son ensemble. Ce dernier met en garde contre cinq problèmes majeurs auxquels il faut apporter une solution pour faire avancer la réforme institutionnelle :

- *Faiblesse de conception des objectifs* - les plans directeurs d'avenir très détaillés ne sont pas d'une grande utilité pour orienter l'action en raison de l'incertitude et du risque d'amener une fermeture des esprits qu'ils peuvent entraîner. Il vaut donc mieux concevoir des objectifs ouverts et souples.

- *La longueur du processus* - il n'existe pas de solutions, de techniques ou de méthodes rapides pour permettre d'atteindre les résultats souhaités - les changements institutionnels prennent souvent entre 5 et 15 ans pour se réaliser.

- *La turbulence* - nombre des tensions accumulées sont libérées pendant une réforme institutionnelle - il se produit alors des mutations et des phénomènes inattendus.

- *Le paradoxe* - il est nécessaire de maintenir un certain contrôle et un certain ordre pendant la réforme tout en assouplissant les contrôles au niveau central et en incitant l'initiative et la responsabilisation aux niveaux de prestation des services.

- *La résistance* - la tyrannie du statu quo s'y manifeste beaucoup plus fortement que dans les réformes administratives étant donné que les structures du pouvoir sont plus menacées.

Dror propose plusieurs approches pour traiter des problèmes que suscitent généralement les réformes institutionnelles nécessaires à la mise en oeuvre de l'intendance. Voici ces approches :

- *Destinations et compas :*
  - une destination clairement établie, qui expose le plan d'ensemble souhaité, des perspectives d'avenir réaliste; qui identifie les écueils à éviter et veille à ce que les objectifs soient ambitieux tout en demeurant réalisables;
  - une utilisation constante du compas afin de réviser les objectifs régulièrement, d'améliorer la cohérence, de mobiliser l'appui et d'encourager l'innovation;
  - la reconnaissance de l'incertitude afin d'éviter des plans globaux et des approches trop détaillées; la tolérance d'un certain degré d'incertitude.

- *Des délais réalistes*
  - fixer des délais réalistes aux attentes;
  - éviter l'attente ou la promesse de résultats rapides;

- planifier et orchestrer des démonstrations rapides des réussites et célébrer les résultats car les signes de progrès sont nécessaires pour susciter l'adhésion et soutenir l'élan.

- *Souplesse*
  - se préparer à une période de turbulence qu'il ne faut pas prendre pour un échec;
  - adopter une stratégie de changement de système en usant de stratégie pour la mise sur pied de processus et d'agents de changement plutôt que de s'acharner à équilibrer l'ensemble du système et à les mettre en oeuvre dans l'ensemble de l'organisation;
  - poser des limites acceptables et laisser une certaine latitude en évitant de les dépasser. Cela exige une surveillance rigoureuse et un mécanisme d'évaluation, ainsi que la capacité de prendre des décisions en situation de crise.

- *Ouverture d'esprit*
  - promouvoir l'apprentissage continu, adapter les tactiques et les stratégies aux réalités qui se font jour;
  - établir un cadre de surveillance et d'apprentissage afin d'éviter d'avoir à faire trop de rajustements;
  - être prêt à de faibles gains immédiats en matière de ressources afin d'en obtenir de plus importants ultérieurement; être prêt à explorer différentes routes menant à la destination visée.

- *L'intelligence plutôt que la coercition*
  - choisir le moment opportun
  - constituer une masse critique minimale et procéder par modules;
  - mobiliser l'appui des structures de pouvoir existantes;
  - constituer des bases de pouvoir et coalitions de rechange;
  - user de stratégie dans le recrutement et la planification des vacances afin de s'approcher des objectifs visés par la réforme.

La résurgence de la notion d'intendance, qu'elle soit le fruit d'une coïncidence ou non, arrive à point nommé pour le secteur public. Elle correspond à la nécessité de faire contrepoids à l'excès des réformes axées sur les forces du marché. En réalité, l'intendance apparaît comme un moyen de tirer parti des améliorations déjà apportées par les réformes récentes tout en remédiant à certaines erreurs graves, susceptibles d'avoir des conséquences néfastes. Pour l'intendance, il ne s'agit pas de résoudre quelques problèmes de mécanique de gestion, mais plutôt d'offrir une voie menant à l'édification d'une fonction publique plus robuste, plus cohérente et plus compétente et de la mieux équiper pour répondre aux exigences et soutenir les pressions d'un univers qui évolue

rapidement. Cependant, il serait insensé de voir en l'intendance une autre parmi les nombreuses prétendues solutions miracle. L'un des attraits du principe de l'intendance tient à un historique aussi riche que bien documenté. Il ne s'agit pas d'une mode passagère. De plus, la voie de l'intendance est tout sauf rapide, ce qui à prime abord est rassurant tout en présentant un défi. La fonction publique devra creuser très profondément pour trouver la volonté et le courage de s'engager sur la voie de l'intendance - une voie qui vaut la peine d'être explorée.

# Bibliographie

Argyriades, D. (1995), *Neutrality and Professionalism in the Public Service*, New York University

Argyris, Chris (1993*), Savoir pour agir : surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel,* Jossey Bass

Argyris, Chris (1973), « Organization Man : Rational and Self-actualizing », *Public Administration Review*

Argyris, Chris (1973*),* "Some Limits of Rational Man Organizational Theory", *Public Administration Review*

Armstrong, Jim (1997), "Reason and Passion in Public Sector Reform", document de discussion préparé pour la Commission de la fonction publique du Canada

Aucoin, Peter (1990), "Administrative Reform in Public Management", *Governance*

Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective,* Institut de recherches en politiques publiques

Auriacombe, C., Z. Postma de Beer (1995), "Public Interest", *South African Journal of Philosophy*

Ashmore, R. (1981), "The Public Interest and Business Decisions", *Catholic Philosophical Association*

Bennis and Mische (1995), *The 21st Century Organization*, Pfeiffer

Birchall and Lyons (1995), *Creating Tomorrow's Organization*, Pitmann

Blyth, D. (1995), "Plato's "Crito" and the Common Good", *Ancient Philosophy*

Brosio, R. (1992), "The Continuing Importance of the Quest for the Big Picture and Common Good: The Centrality of Rousseau's and Marx's Worker", *Philosophical Studies in Education*

Bruce, D. (1980), "The Common Good and the Public Interest", *Political Theory*

Cassinelli, C. (1958), "Some Reflections on the Concept of the Public Interest", *Ethics*

Coughlin, Douglas (1997), "Stewardship: Choosing Service over Self-interest", compte rendu apparaissant sur la page d'accueil de la CFP sur INTERNET

Donaldson, L., J. Davis (1991), "CEO governance and shareholder returns: Agency theory or stewardship theory", *Australian Journal of Management*

Donaldson, L., D. Schoorman, J. Davis (1997), "Toward a Stewardship Theory of Management", *Academy of Management Review*

Dror, Y. (1968), *Public Policy Making Re-examined*, Chandler

Dror, Y. (1980), *Design for Policy Sciences*, Elsevier

Dror, Y. (1988), "World Politics Towards the 21st Century", *Futures*

Dror, Y. (1988), "Improving Critical Choices", *Futures*

Dror, Y. (1989), "Memo for system-reforming rulers", *Futures*

Dror, Y. (1996), "The Capacity to Govern: Designing Governance for Global Transformations", Club de Rome

Drucker, Peter (1993), *Post-Capitalist Society,* Harper Business

Drucker, Peter (Feb. 1995), "Really Reinventing Government", *The Atlantic Monthly*

Drucker, Peter (1995), *Managing in a Time of Great Change*, New York

Associés de recherche Ekos Inc. (1997), "Rethinking Government", non publié, Ottawa

Hofstede, G. (1993), "Cultural constraints in management theories", *Academy of Management Executive*

Jensen, M., W. Meckling (1994), "The Nature of Man", *Journal of Applied Corporate Finance*

Kearns, L. (1996), "Saving the Creation: Christian Environmentalism in the United States", *Sociology of Religion*

L'Engle, Madeleine, (1989), *Sold into Egypt—Joseph's Journey into Human Being,* Harold Shaw

Leys, W, A. Perry, C Marquis (1959), *Philosophy and the Public Interest,* Chicago CM

Likert, R. (1961), *New Patterns of Management*, McGraw-Hill

Lindquist, E., S. Rosell (1997), "Alternative Futures for Public Service In Canada", in *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*", IAPC

Lindquist, E., G. Paquet (1997), "Government Restructuring and the Federal Public Service", in *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*", IAPC

Lindquist, E., G. White (1994), "Streams, Springs, and Stones: Ontario Public Service Reform in the 1980's and the 1990's", Administration publique du Canada

Marguerat, D. (1996), "Stewardship and the Kingdom of God, Exegetical and Contextual Study of the Parable of the Unjust Steward in Luke", *Études Théologiques et Religieuses*

Nystrom, P., W. Starbuck (1984), "To Avoid Organizational Crises, Unlearn", *Organizational Dynamics*

OCDE (1996), *L'éthique dans le service publique : question et pratiques actuelles,* Paris

OCDE (1995), *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE,* Paris

Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press

Ormond, D. (1996), "New Challenges for Public Administration in the Twenty-First Century: Efficient Civil Service and Decentralized Public Administration", Troisième conférence internationale sur les sciences administratives, Beijing

Polidano, C., N. Manning (1996), *Redrawing the Lines—Service Commissions and the Delegation of Personnel Management*, London, UK: Commonwealth Secretariat

Porter, L., R. Steers, R. Mowday, P. Boulian (1974), "Organizational Commitment, Job Satisfaction, and Turnover", *Journal of Applied Psychology*

Commission de la fonction publique du Canada (1978), *Fonction publique et intérêt public,* Ottawa

Rasmussen, K. (1994), "Administrative reform and the Quest for Bureaucratic Autonomy, 1867-1919", *Revue d'études canadiennes*

Rasmussen, K. (1994), "Democracy and Bureaucracy in Canada", *Journal of Public Policy and Administration*

Sanderson, Ian (1996), "Evaluation, Learning and the Effectiveness of Public Services", *International Journal of Public Sector Management*

Savoie, Donald (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, University of Toronto Press

Savoie, Donald (1995), "What is Wrong with the New Public Management?", *Administration publique du Canada*

Seidle, Leslie (1993), *Rethinking the Delivery of Services to Citizens*, Institut de recherches en politiques publiques

Seidle, Leslie (1995), *Rethinking Government: Reform or Reinvention?*, Institut de recherches en politiques publiques

Senge, P. (1990), "The Leader's New Work: Building Learning Organizations", *Sloan Management Review*

Senge, P. (1994), *La cinquième discipline,* Paris : first, 1991

Senge, P. (1997), "Rethinking Leadership in the Learning Organization", *The Systems Thinker*

Simon, H. (1973), "Organizational Man: Rational or Self-actualizing?", *Public Administration Review*

Ulrich, D., M. Von Glinow, T. Jick, A. Yeug and S Nason, (1993), *Learning Organization, Culture Change, and competitiveness: How Managers Can Build Learning Capability*, recherche non publiée,University of Michigan Business School

Walton, R. (1985), "From Control to Commitment in the Workplace", *Harvard Business Review*

Wiesel, Elie, (1976), *Messengers of God—Biblical Portraits and Legends,* Random House

Williams, E., M. Chapman Findlay (1984), "Corporate Governance: A Problem of Hierarchies and Self Interest", *American Journal of Economics and Sociology*